ARJIL
Arab Journal of International Law
الكتاب العربي للقانون الدولي

العدد الأول - فبراير 2021
Issue 01 - February 2021

Annual Peer-reviewed International Law Journal
مجلة سنوية محكّمة تعنى بالقانون الدولي

ISSN: 2658-9346



قضايا راهنة في القانون الدولي: إشكاليات متقاطعة

CURRENT ISSUES IN INTERNATIONAL LAW INTERSECTING PROBLEMATICS

WWW.ARJIL.ORG



سنوية محكمة تعنى بالقانون الدولي

An Annual Peer-Reviewed International Law Journal

العدد الأول – فبراير 2021

Issue 1 – February 2021

ISSN: 2658-9346

Contents المحتويات

كلمة المدير العام

The General Director's Message

The global world is witnessing radical transformations both at the international and national levels due to the globalization dynamics, the struggle for power and influence, and intense interdependence of interests among the major actors. Meanwhile, the Arab countries failed to participate in the international decisions process, to dismantle globalization and liberate it from the neoliberal ideology, because of the absence of trust, the reign of Anarchy that puts restrictions on political cooperation among the actors, the level of international economic pressures, and the risks of the Washington Consensus on Privatization and debts rescheduling.

The Arab countries did not benefit from the capabilities and opportunities provided by international law, and it is enough to mention the guaranties of the advisory opinion of the International Court of Justice (ICJ) for the 9 July 2004, which confirmed the illegal the construction of the wall by Israel in the Occupied Palestinian Territory, in view of the principles and rules of international law.

In order to contribute to the disclosure of some elements, manifestations and complications of the international scene, and to understand part of the actors' behaviors, motivations, tendencies and orientations, a specific initiative has been launched in the form of a year book marked with "The Arab Journal of

يعرف العَالَم بأسره تحوّلاتٍ جذريةً على المستويَيْن الدولي والوطني، وذلك بفعل ديناميات العولمة، والصّراع على القوة والنفوذ، والاعتماد المتبادل المكثف بين الفاعلين الكبار. في حين فشلت الدول العربية في المشاركة في اتخاذ القرارات الدولية، وفي تفكيك العولمة وتحريرها من عقال الليبرالية الجديدة، نظرا لغياب الثقة، وطغيان الأناركية (Anarchy) التي تَضَع قيوداً على التّعاون السياسي بين الفُرقاء، وثقل الضّغوط الاقتصادية الدولية، ومَخاطر توافق واشنطن (The Washington Consensus) بشأن الخوصصة وإعادة جدولة الدّيون.

ولم تستفد الدول العربية من استغلال الإمكانات التي وفّرها القانون الدولي، ويكفي أن نذكر مقتضيات الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية (ICJ) للعام 2004 الذي أكّد عدم شرعية بناء الجدار العازل في فلسطين المحتلة، بالنظر إلى مبادئ القانون الدولي ومقتضياته.

وبُغية الإسهام في الكشف عن بعض ملابسات المسرح الدولي وتجلياته وتعقيداته، وفهم جُزء من سلوكيات الفاعلين ودوافعهم ومُيولاتهم وتوجهاتهم الأساسية؛ تم إطلاق مُبادرة نوعية في شكل كتاب سنوي موسوم بـ"الكتاب العربي السنوي للقانون الدولي"، يهتم بدراسة انعكاسات عوالم القانون الدولي وتأثيراتها على المنطقة العربية، وتجليات ذلك على المنظورات السياسية والاقتصادية والثقافية والبيئية إلخ. ويطمح الكتاب العربي

السنوي للقانون الدولي إلى رصد تفاعلات عوالم القانون الدولي، وفحص السياسات الدولية، ومتابعة تجليات ذلك في المنطقة العربية من منظور قانوني (ومعياري) وسياسي واقتصادي واجتماعي وفلسفي، كما يهدف إلى الإسهام في سَدّ الفجوة البحثية، ومعالجة التحديات الكبرى التي تُواجه المنطقة العربية؛ (كالتّغيرات المناخية والهجرة والتفكك والهشاشة)، وإمكانات إبراز الذّات، والدّفاع عن المسؤولية الدولية لحماية التنوع والاختلاف، وتعزيز المشترك الإنساني والبيئي بين مُختلف الحضارات والأمم والمجتمعات.

شكراني الحسين

Chougrani El Houcine

International Law-ARJIL-", which is interested in studying the implications of the process of international law and their effects on the Arab area, and its manifestations on political, economic, cultural, environmental perspectives, etc.

The Arab Journal of International Law aspires to observe the interactions of the international law process, examine international policies, and study the manifestations of this in the Arab area from a legal (and normative), political, economic, social and philosophical perspective. It also aims to contribute in bridging the research gap, and to address the major challenges facing the Arab region (Such as climate changes, migration, disintegration and vulnerability), the potential for self-visibility, defending the common international responsibility to protect diversity and variety, and strengthening the human and environmental common among different civilizations, nations and societies.

Preface | افتتاحية العدد

تـحـديـــــــات القـــانـــون الدولـــي وسـبـل الإصـــلاح

The Challenges of International Law and Means of Reform

البزيم رشيد، رئيس هيئة التحرير

أدّى تعقد العلاقات الدولية إلى ضرورة إرساء القواعد المشتركة لبناء الرّوابط الاجتماعية الممكنة والحدّ من العُنف. غير أن المجتمع الدولي تم تشييده على أسس تُعيق أي تطور إيجابي للنّسق الحالي. فمن ناحية، اتخذت المجتمعات شكل الدول ومُنحت ما يسمى بالسيادة، مما سمح لها باحتكار العلاقات الدولية. والقانون الدولي هو حينئذ قانون السيادة. ومن ناحية أخرى، لم تكتف العلاقات بين البشر بإطار القانون الدولي المشُوب بالعُيوب، بل تقدّمت دون آليات الضبط. فتطوّرت الحروب، وعمليات الاتجار بالموارد الطبيعية واستغلالها على نحو غير مشروع، وتجارة الأسلحة والمخدرات والفيروسات والأعضاء البشرية والأشخاص وما إلى ذلك، في غياب أية رقابة. وأمام صعوبة تنظيم المشهد العالمي، ينبغي عدم محو الخصوصيات، وضمان مساحة من الحرية والمساواة للبشرية جمعاء.

تطور القانون الدولي في نهاية العصور الوُسطى مع ولادة الدول الحديثة التي وُسَمت بالسيادة، مما أفسح المجال لانتشار الحروب والتّوسع الجغرافي. ليتم تصدير نموذج الدولة كتنظيم مجتمعي إلى جميع أنحاء العالم مع موجة الاستعمار المتبوعة بحركات إنهاء الاستعمار. ولم يكن ميلاد الأمم المتحدة ليشكل قطيعة حقيقية في هذا المسار، الذي ترسخ لاحقا.

وتُعرَّف السيادة من خلال حصرية سُلطات الدولة على ترابها وممارستها للوظائف السيادية[1]. تلك الوظائف التي تتوافق مع احتكار الدولة لها، أي التي لا يمكن أن تمنحها للخواص: كـ (الحق) في شنّ الحرب، وتكوين الجيش، وصك النّقود، وفرض الضرائب، وسنّ التشريعات. وفي غياب قاعدة تحكم توزيع الأراضي بين الدول ذات السيادة، فإن الدول ستشكل نفسها وتُعيد رسم تُرابها وفقاً لنتائج المعارك التي خاضتها ومُعاهدات السّلام التي أبرمتها. وفي الواقع فمنطق السّوق والجشع الاقتصادي سيكونا وقودا للنزاعات وسيحكم التقسيمات الترابية. وتزامن ذلك، مع وضع نظرية السيادة في فرنسا من قبل جان بودان، وفي إيطاليا من قبل نيكولا مكيافيلي[2]. لذلك فإن القانون الدولي سوف يُبنى على أوجه عدم اليَقين هذه. واستنادًا إلى مبدأ السيادة، سيكون، وفقًا للعقيدة

[1] Nabli, Béligh. « Chapitre 8. Le statut de l'État en droit international », *L'Etat. Droit et Politique*, sous la direction de Nabli Béligh. Armand Colin, 2017, pp. 168-186.

[2] Goyard-Fabre, Simone. « Chapitre 3 - La souveraineté ou l'essence de la république », *Philosophie politique. XVIe-XXe siècle : modernité et humanisme*, sous la direction de Goyard-Fabre Simone. Presses Universitaires de France, 1987, pp. 77-103.

الكلاسيكية، قانونا للتنسيق وليس للإخضاع[3]. وسيركز أولاً على القانون الدبلوماسي، ويضع مدونة لقواعد السلوك في العلاقات بين أصحاب السيادة.

أما الخلافات بين الدول فلا عدالة دولية لتسويتها. وستحل، في أحسن الأحوال، بالتّحكيم الرّضائي بين الأطراف، وفي أسوأ الأحوال من خلال خوض الحروب. وسيلجأ القانون الدولي، إلى المعاهدة كوسيلة لإقامة الصّلات القانونية بين الدول، وهي شكل تَعَاقُدي لا يسمح بفرض أيّ التزام على أي من الأطراف، دُون إبداء الرضا والقبول. وهذا يعني أن قيمتها نسبية بين الأطراف المتعاقدة، وأنه لا يمكنها ترتيب حقوق أو التزامات على الأغيار[4].

سيظل القانون الدولي قائماً لعدة قُرون مع عدم وجود آلية قانونية لفرض إلزامية نفس القواعد على جميع الأشخاص دون استثناء. في حين أن القانون الداخلي يستطيع بسط قوته وفرض احترامه. ويُتيح الشّكل القانوني التّعاقدي لميزان القوى وأن يحدد ما اتفقت عليه الأطراف، في حين تؤكد النظرية حرية التّعاقد. فيُطرح السؤال عن حرية تعاقد الجهات المهزومة حين التوقيع على معاهدة سلام؟

لا يقتصر الأمر على أن البنية التّعاقدية للقانون الدولي لا تسمح بالوصول إلى معايير عالمية، ولكن في غياب معايير أعلى من تلك التي تُقرها المعاهدات، لا شيء يصحح معاهدة غير عادلة. وهكذا تخضع الدول الضّعيفة لشروط مُجحفة تفرضها الدول القوية، دون أن يحميها القانون الدولي من هذه المخاطر.

إن القانون الدولي العام مستوحى إلى حدّ كبير من معاهدة وستفاليا لعام 1648 التي جعلت الدولة القومية، بعد ثلاثين عامًا من الحرب الأهلية، أساسا للنظام القانوني الدولي. ومنذ تلك اللحظة، حصلت الدول الصغيرة على نفس الحقوق التي تتمتع بها القوى العظمى. كانت أسس تلك المعاهدة تتجلى في المساواة بين الدول والسيادة[5].

وخلال مؤتمري السلام لعامي 1899 وَ1907 في لاهاي، جرت محاولات دون نجاح كبير لمنح المجتمع الدولي "قوانين حرب" مشتركة. ثم أتت الحرب العالمية الأولى (1914-1918) لتواجه البشرية الرعب الذي خرج من رحمها، ولم تغير معاهدة فرساي التي حسمت نهاية الحرب وأنشأت عصبة الأمم أي شيء في النظام الدولي الذي ظلّ مبنيًا على سيادة كل طرف وبالتالي على هيمنة الأقوى. وحلت أزمة 1929، لتضع بعض الشعوب نفسها في أيدي أنظمة ذات أيديولوجيات خبيثة، وفي هذا السياق المتوتر والمشبع بالكراهية، لم يكن سهلا تفادي الحرب العالمية الثانية. وستولد الأمم المتحدة من الخراب التي حدث. فيكون مشروعها هو ضمان السّلام، لكن الأركان ظلت مختلة للغاية.

وذهب القانون الدولي إلى تمتيع الدول ذات السيادة بحرية اختيار نظامها السياسي، ولكن أيضًا النظام الاقتصادي والاجتماعي. فازدهرت الأنظمة السلطوية وتفشّى الاستبداد. ولأن المغلوب مفتون بالغالب، كما يقول ابن

---

[3] Dupuy, René-Jean. «Introduction», René-Jean Dupuy éd., *Le droit international.* Presses Universitaires de France, 2001, pp. 3-22.

[4] Geslin, Albane. «Chapitre 25. Le droit international», Thierry Balzacq éd., *Traité de relations internationales.* Presses de Sciences Po, 2013, pp. 607-630.

[5] Buzan, Barry & Little, Richard. *International systems in World history. Remaking the study of international relations*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

خلدون، أصبحت المناطق التي تمّ إنهاء الاستعمار فيها دولًا ذات سيادة. وتقاسم التحرريون نفس الثقافة السياسية لأولئك الذين استلبوهم الإرادة والمصير[6]. فلم يحدث تغيير جوهري في القانون الدولي. وظلّت مجموعة قواعده تحكم العلاقات بين الدول ذات السيادة المستعمِرة والمتحررة. ولم تُصاحب نضالات التّحرر نقاشات نقدية حول النّموذج الأسمى لتحقيق الاستقلال. فكانت الشّعوب وقادتها توّاقةَ لشكل الدولة. ولم ينفع النّقد الماركسي القائل بأن الدولة أداة طبقية محكوم عليها بالانقضاء في التّخلص من قبضتها.

كما إن حقّ الشّعوب في تقرير المصير، بقي مرهونا بإمكانية واحدة فقط: أن تغدو دولاً على شاكلة النّموذج القائم بالفعل. ويدفعنا ذلك إلى استحضار حُقوق الشّعب الفلسطيني كضحية لانتهاكات جسيمة للقانون الدولي بتواطؤ القوى العُظمى مما يدخل في تناقض صَارخ مع التزاماتها[7].

ومع ذلك، أُسند للجمعية العامة، منذ منتصف السبعينيات من القرن الماضي، المسؤولية عن المساعدة في تطوير القانون الدولي. غير أن إعداد لجنة القانون الدولي لنصوص المعاهدات التي تقدم بعد ذلك إلى الدول للتوقيع عليها، لن يُمَكِّنَها من الذهاب أبعد من ذلك[8]. فاتفاقيات الحدّ من التّسلح، واتفاقيات المناخ أو الهجرة، والاتفاقيات المؤسسة للمحكمة الجنائية الدولية، هي نُصوص مجردة من الإلزامية وتفتقر لطابع الكونية، وبالتالي فهي تُخطئ أهدافها، وينطبق الشّيء نفسه على (منظومة) حقوق الإنسان.

حاولت منظمة الأمم المتحدة، بعد إنشائها، توسيع مجال القيم الجوهرية المشتركة للبشرية. لقد جعلت من الديمقراطية وسيادة دولة القانون أهدافا لها. وتم تحرّي القيم الاجتماعية والبيئية. لكن كل هذه الإجراءات أصابتها الخيبة وكثرة العراقيل[9]. واحتفظت القرارات المتخذة في المنظمات الدولية بوضع القانون غير الملزم، مما يعني أنها غير ملزمة. ولا شيء يمكن أن يلزم دولة ما للخضوع لقرارات المحاكم الدولية في حالة الإدانة. والواقع أن العدالة الدولية تقوم على مبدأ الإرادة، مع استثناء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، لكننا هنا في إطار إقليمي فقط، وجهاز تسوية المنازعات(ORD) في منظمة التجارة العالمية التي تعتبر ولايتها القضائية إلزامية للدول الأعضاء. والتي تمكنت حمائية الرئيس(الأمريكي السّابق) دونالد ترامب من إلحاق العطب بها[10].

غير أن أخطر فشل هو بالتأكيد فشل آلية حفظ السلام[11]. فالسلام ممكن فقط داخل مجموعة ترى نفسها كمجتمع سياسي، وهذا ليس هو الحال في العالم اليوم. علاوة على ذلك، فإن الرّغبة في ضمان السّلام اقترنت في ميثاق منظمة الأمم المتحدة بالحاجة إلى نزع السلاح و"بأقل تحويل لموارد العالم الإنسانية والاقتصادية إلى ناحية

---

[6] Bourmaud, Daniel. « Aux sources de l'autoritarisme en Afrique : des idéologies et des hommes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, no. 4, 2006, pp. 625-641.

[7] Mendès France, Mireille, et Hugo Ruiz Diaz Balbuena. «La dégradation généralisée du respect au droit international», *Revue internationale et stratégique*, vol. 60, no. 4, 2005, pp. 43-58.

[8] Lavialle, Marguerite. « La Commission du droit international des Nations unies : genèse et enjeux », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, vol. 41, no. 1, 2015, pp. 101-110.

[9] Joxe, Alain. « L'ONU sans force : en panne de Paix et de Démocratie », *Après-demain*, vol. n ° 35, nf, no. 3, 2015, pp. 23-26.

[10] Nicolas, Françoise. «Commerce : le monde à l'envers. Sauver le multilatéralisme commercial ?», Thierry de Montbrial éd., *Les chocs du futur. Ramses 2019*. Institut français des relations internationales, 2018, pp. 280-283.

[11] Hatto, Ronald. « Chapitre 2. L'ONU et le maintien de la paix », *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, sous la direction de Hatto Ronald. Armand Colin, 2015, pp. 37-54

التسليح، يكون مجلس الأمن مسؤولا بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار إليها في المادة 47 عن وضع خُطط تعرض على أعضاء "الأمم المتحدة" من أجل وضع منهاج لتنظيم التسليح." (المادة 26 من الميثاق) وهو ما لم يتم تحديده قطّ. والواقع أن مجلس الأمن فشل في مهمته وأصبح الأعضاء الدائمون هم المنتجون والمصدرون الرئيسيون للأسلحة.

وهكذا، فإن التّنظيم السياسي والمؤسسي الناتج عن منظمة الأمم المتحدة وصل إلى طريق مسدود. فلقد فشلت المنظمة في تحقيق الإطار الشامل الذي سيكون ضروريًا لضمان حد أدنى من السّلام وأبانت جائحة كورونا التي اجتاحت العالم في 2020 عن محدودية دورها[12]. ونتيجة لذلك، اتسع دور الدول المتسلحة والحركات المتطرفة. وارتبطت المعارك المعاصرة باستخدام الروبوتات (استخدام الطائرات بدون طيار) وخصخصة الحروب (تطوير الشّركات العسكرية الخاصة)[13]، ولم تعد الدولة الفاعل الاستراتيجي الوحيد. وتعددت منابع الإرهاب، على الرغم من أنه يميل إلى أن يكون عابرًا للحدود. وتمت إعادة تعريف الأمن الدولي بهدف توسيع مصادر انعدام الأمن وتعميق المرجعيات الأمنية.

تُفْسِدُ تجارة الأسلحة العلاقات بين الدول، كما تظهر مأساة اليمن ذلك، ولا تتم مكافحة شبكات التهريب المافيوية بجدية، نظرا لتورط القادة السياسيين في أنشطتها. وكلّما تطور الوضع، كلّما كان من الصّعب ضبط هذه التجارة ونزع التسلح[14]. إن الجمود المذنب لمجلس الأمن[15]، كما هو الحال في الأزمة السورية، ليس سوى انعكاس لتورط الدول في بيع الأسلحة هذا والخلط غير الصحي بين مصالحها ومصالح لوبيات الصناعات العسكرية.

ولم يَعُد ممكناً التمييز بوضوح بين العنف الداخلي والعنف الدولي، ففي كُل مكان وبدرجات مُتفاوتة، يتزايد العنف الاجتماعي وتردّ الدول بعنف أشرس على الاحتجاجات كما شهدنا ذلك في فرنسا إبان قمع حركة "السّترات الصفراء"[16]أو في حالات أخرى كثيرة. وأصبحت عسكرة الشرطة ملحوظة بشكل متزايد[17]، مستعينة بأسلحة غير قتالية ولكنها خطيرة للغاية.

واللافت للنّظر أن المجتمع الدولي يفتقر إلى المؤسسات التي تعمل على امتصاص الصّدمات. من وجهة النظر هذه، كان الربيع العربي شديد الأهمية ومع ذلك، فإن التعطش للديمقراطية الذي تمّ التّعبير عنه آنذاك في السياقات الوطنية[18] لا يمكن ترسيخه داخليا إلا إذا كانت الإصلاحات الدولية مصاحبة لهذه الحركات. لأنه لا توجد

[12] Moreau Defarges, Philippe. «Après le COVID-19 : une terre démondialisée ? », *Politique étrangère*, vol. Automne, no. 3, 2020, pp. 47-58.
[13] Klen, Michel. «La privatisation de la guerre», *Études*, vol. Tome 401, no. 9, 2004, pp. 181-191.
[14] Roudaut, Mickaël R. «Chapitre V. Armes : un trafic au confluent du crime organisé, du terrorisme et de la raison d'État», *Marchés criminels. Un acteur global*, sous la direction de Roudaut Mickaël R. Presses Universitaires de France, 2010, pp. 147-172.
[15] Moine, André. «La contingence des actions du Conseil de sécurité des Nations unies dans la protection des droits de l'homme», *Civitas Europa*, vol. 41, no. 2, 2018, pp. 129-149.
[16] Gunthert, André. «L'image virale comme preuve. Les vidéos des violences policières dans la crise des Gilets jaunes», *Communications*, vol. 106, no. 1, 2020, pp. 187-207.
[17] Jobard, Fabien. «La militarisation du maintien de l'ordre, entre sociologie et histoire», *Déviance et Société*, vol. 32, no. 1, 2008, pp. 101-109.
[18] «Printemps arabe et démocratie», *Questions internationales*, n° 53, Paris, La Documentation française, 2012.

ديمقراطية بدون مبدأ العدل. فالعدالة الوطنية غير كافية، وتتطور الانتهاكات دون أن يتماشى ذلك والقانون الدولي الرّادع[19].

إن الأزمات الاقتصادية والمالية والصحية، تُسلط الضوء على استحالة توفير استجابات وطنية وعلى محدودية دور المنظمات الدولية. فبنية النظام الدولي لا تسمح باتخاذ إجراءات حاسمة. فاستفراد القوى الكبرى بالقرار يؤدي إلى شلل المبادرات ومحدودية الحلول، رغم أن ذاكرة البشر تُدرك الدور الذي تلعبه الأزمات في اندلاع الحروب.

تُجسد الهجرات الدولية حقيقة عبر وطنية بامتياز، لأنها تشير إلى حركة الأشخاص الذين ينتقلون عبر الحدود[20]. ويصبح التّمييز بين فئات المهاجرين أقل صرامة: فاللاجئ يتحول إلى عامل مهاجر، ولم يعد الرجال البالغون هم المهاجرون الوحيدون. كما أن ممر الهجرة بين الجنوب والشّمال فقد أهميته من حيث الحجم. وأصبح للدول المرسلة والمستقبلة علاقات دبلوماسية مع بعضها البعض ولكن أيضًا فيما يتعلق بسكانها وجالياتها. وتظهر محدودية حكامة الهجرة بسبب التّنافس بين المنظمات الدولية وعدم إشراك الجهات الفَاعلة في المجتمع المدني في صنع السياسات[21].

تحتل الأزمة البيئية مركز الصّدارة من خلال الخطاب السّائد، دون أن تنعكس التهديدات ومخاطر المصير المشترك لجميع البشر على وعي جماعي يتكيّف مع الوضعية الطّارئة لتدهور الموارد البيئية. فمقابل تضخم القواعد القانونية، تتراجع آليات التطبيق الإلزامي ويضعف الوعي الجماعي تحت تأثير سلطة الجَشَع الاقتصادي، كما لا يمارس الرأي العام ضغطًا كافيًا على الحكومات، ويبدو أن المحاكم بدأت تأخذ زمام المبادرة وترتب مسؤوليات الدول المناخية.

إن التفكير في الموارد الطبيعية المشتركة يعني التفكير في وجود المشاعات الإنسانية وإدارتها[22]. وأضحى التدبير البيئي العالمي شموليا منذ نهاية الستينيات من القرن العشرين. وهو يعاني اليوم من نقاط ضعف عديدة. وهكذا، فالجميع مُطالب اليوم بدعم مشروع لمنظمة عالمية للبيئة والحرص على دعم مشروع محكمة بيئية عالمية يمكنها أن تبت في الانتهاكات والجرائم البيئية، ولا سيما المسؤولية التي تنشأ في هذا المجال[23].

يستدعي عرض وضعية القانون الدولي التطرق لسبل الإصلاح الممكنة، فينبغي التفكير في إحداث قطيعة مع الطّابع الأرستقراطي للنظام الدولي وإدخال التّداول الديمقراطي إليه[24]، إذ أن خمس دول (من أصل 193) لا تخضع لأي تجديد ولها حقّ النّقض، ويتعلق الأمر بالأعضاء الدّائمين في مجلس الأمن. ويبدو التناقض جليا، لأن

[19] Andreu-Guzman, Federico. «Impunité et droit international. Quelques réflexions historico-juridiques sur la lutte contre l'impunité», *Mouvements*, vol. 53, no. 1, 2008, pp. 54-60

[20] Lagrange, Philippe. «L'appréhension du phénomène migratoire par le droit international», *Revue critique de droit international privé*, vol. 1, no. 1, 2017, pp. 27-35.

[21] Pécoud, Antoine. «Une nouvelle gouvernance des migrations ?, Ce que disent les organisations internationales », *Mouvements*, vol. 93, no. 1, 2018, pp. 41-50.

[22] للاستزادة، ينظر:
Ostrom, Elinor & Baechler, Laurent. *Gouverner des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, 2010.

[23] Lebel, Doan. «Une gouvernance internationale de l'environnement en crise ?», *Regards croisés sur l'économie*, vol. 6, no. 2, 2009, pp. 242-245 ; Desforges, Domitille. «Une ONU de l'environnement ?», *Regards croisés sur l'économie*, vol. 6, no. 2, 2009, pp. 258-260.

[24] Badie, Bertrand. «5. La «noblesse» occidentale», La *diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, sous la direction de Badie Bertrand. La Découverte, 2013, pp. 135-156.

الأمم المتحدة أدرجت ضمن أهدافها نشر الديمقراطية في جميع المجتمعات[25]. ومع ذلك، فإن جميع مشاريع الإصلاح، التي لا تزال في خانة الآمال، تنص على توسيع الأعضاء الدائمين وليس إضفاء الديمقراطية الحقيقية على مجلس الأمن. وهذا يتطلب أن يتكون المجلس من أعضاء منتخبين بالتّناوب والتّداول من بين الدول. وهذا الإجراء من شأنه أن يعزز المساواة في السيادة، عكس ما يُرَوَّجُ له حالياً.

كما يمكن توسيع صلاحيات الجمعية العامة، فالقانون الدولي لا تتسم قواعده بطابع الإلزامية للجميع[26]. وبدون أن تصبح مشرعًا دوليًا، يمكن للجمعية العامة أن تملأ الفراغ الحالي. ويقترح بعض المهتمين إنشاء غرفة ثانية استشارية، بجانب الجمعية العامة، تضم ممثلي المجتمع المدني[27].

ومن اللافت أنه سيتم اتخاذ خطوة كبيرة إذا أصبحت العدالة الدولية إلزامية[28]. ويمكن القول إن هذا الأمر في المتناول، لكنه يواجه بمقاومة شرسة. وتتشدق الديمقراطيات الغربية بكونها موطنًا لحقوق الإنسان وتدعو إلى سيادة القانون كقيمة مركزية، لكنها لا تهتم كثيرًا بتعزيز سيادة القانون على نطاق عالمي. لذلك ينبغي أن يكون للمحاكم الدولية القائمة اختصاص صريح، عند اللجوء إليها، دون أن تتمكن أي من الأطراف من الاعتراض. وينبغي استكمال النّظام القضائي الدولي بمحكمة عالمية لحقوق الإنسان وأخرى للقضايا البيئية.

---

[25] Martin-Chenut, Kathia. «Droit international et démocratie », *Diogène*, vol. 220, no. 4, 2007, pp. 36-48.
[26] Calvez, Jean-Yves. «Peut-on réformer l'ONU ?», *Études*, vol. Tome 406, no. 4, 2007, pp. 441-450.
[27] Védrine, Hubert. «Réflexions sur la réforme de l'ONU», *Pouvoirs*, vol. 109, no. 2, 2004, pp. 125-140.
[28] Nguyen Quoc Ndinh, Dallier Patrick & Pellet Alain, *Droit international public*, 5eme édition, LGDJ, 1994, p. 836.

الدراسات

Articles

JULIEN CAZALA*

جوليان كازالا*

الحصانات والامتيازات الممنوحة للموظفين السابقين لدى المنظمات الدولية

LES IMMUNITES ET PRIVILEGES DE L'ANCIEN AGENT D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE

The immunities and privileges of former agents of an international organization

Abstract The end of the terms of office of an international organization staff member should logically be accompanied by the termination of the privileges and immunities associated to his/her former status. This corresponds to the essence of the practice but there are numerous circumstances which can keep the former staff member in a situation derogating from the common law. Although limited in number, there are situations in which the international organization former staff member may benefit, in very limited respects, from a more protective immunity and wider privileges than that accorded to serving staff. Beyond this paradox, the entanglements of legal systems may sometimes make it difficult to identify the legal regime applicable to the former staff member, occasionally placing him/her in a situation of virtual impunity.

Keywords *International Organization, International Officer, Immunity, Privilege, Liability*

Résumé La fin des fonctions de l'agent au service d'une organisation internationale devrait logiquement s'accompagner d'une soumission de celui-ci au régime de droit commun face à la justice nationale. Cela correspond à l'essentiel de la pratique mais, d'une manière qui n'est pas purement marginale, de nombreuses règles ou situations peuvent maintenir l'ancien agent dans une situation dérogatoire du droit commun. Bien qu'en nombre limité, il est des situations dans lesquelles l'ancien agent d'une organisation internationale peut bénéficier, sur des aspects très circonscrits, d'une immunité plus protectrice que celle accordée aux agents en exercice. Au-delà de ce paradoxe, les enchevêtrements de systèmes juridiques rendent en outre parfois délicate l'identification du régime juridique applicable à l'ancien agent, au point de le placer ponctuellement dans une situation de quasi-impunité.

Mots clés *Organisation internationale – Fonctionnaire international – Immunité – Privilège – Responsabilité*

* أستاذ القانون العام بجامعة السوربون، باريس (فرنسا)

* *Professeur des universités en droit public université Sorbonne Paris Nord Faculé de droit, sciences politiques et sociales (France) julien.cazala@sorbonne-paris-nord.fr*

Introduction

Si le régime des immunités des États est empreint d'une profonde unité, les immunités des organisations internationales et de leurs agents sont elles marquées par une infinie diversité. Nous ne nous pencherons pas sur la redoutable question de l'identification de l'agent. Juste retenons nous, la définition très ouverte qu'en avait donnée la Cour internationale de Justice dans son avis de 1949 ; l'agent de l'Organisation est toute personne par laquelle celle-ci agit[1]. Relèvent ainsi de cette catégorie une grande variété de personnels, notamment des fonctionnaires, des agents contractuels ou des stagiaires. Certains agents se voient reconnaître conventionnellement le bénéfice des immunités dues aux agents diplomatiques, tandis que d'autres, plus nombreux, sont couverts par une immunité strictement fonctionnelle[2], reflet des missions reconnues aux organisations internationales.

Notre projet est simple, rechercher si, avec la fin des fonctions, disparaissent les régimes d'immunité qui y sont rattachés ? Il est constant d'affirmer que les privilèges et immunités dont jouissent les agents d'organisations internationales ne leurs sont conférés que dans l'intérêt de l'organisation[3]. La fin des fonctions devrait donc pour l'essentiel s'accompagner de la fin du régime immunitaire. C'est notamment la formule retenue par le rapport du Conseil d'État français sur *L'implantation des organisations internationales sur le territoire français* dans lequel il est indiqué que la disparition des exigences d'indépendance de l'agent permet la soumission au droit commun (ici en matière fiscale)[4]. « L'immunité de juridiction se justifie essentiellement par la nécessité de ne pas mettre d'obstacle à l'accomplissement de leurs missions par les agents »[5], elle prendrait donc fin à l'issue de la mission. Nous pourrions donc parler d'un non-sujet tant la réponse semble évidente : les agents perdraient le bénéfice du régime spécifique qui leur est applicable lorsque cesse leur mission au service de l'organisation internationale.

Le contentieux impliquant d'anciens agents d'une organisation internationale n'est pas rare et démontre, par la pratique, la pertinence du sujet. Il en va ainsi des litiges dans lesquels l'ancien agent conteste les conditions du non-renouvellement de son engagement ou plus largement de la cessation de ses fonctions. Dans ces

---

[1] *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, CIJ, Avis, 11 avril 1949, *CIJ Rec.*, p. 177.

[2] *Bekele v. Secretary General of the United Nations*, UNDT, Judgement, 2010/175, 8 October 2010, § 24.

[3] Le principe est constant : *Charte des Nations Unies*, San Francisco, 26 juin 1945, art. 105.1. *Convention sur les privilèges et immunités de l'ONU*, New York, 13 février 1946, section 20. Commission de la fonction publique internationale, *Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux*, 2013, § 43.

[4] « L'implantation des organisations internationales sur le territoire français », *Les séminaires du Conseil d'État - Rapport de synthèse*, Paris, 2009, p. 5.

[5] *Sayag et S.A. Zurich c. Jean-Pierre Leduc et autres*, CJCE, 11 juillet 1968, aff. 5-68, *Rec.*, p. 576.

circonstances, l'ancien agent est toujours demandeur à l'action, les procédures restent donc extérieures au sujet que nous entendons présenter. Notre recherche se concentrera sur les différends auxquels le défendeur à l'action est un ancien agent, identifié en cette qualité. La pratique est beaucoup plus limitée mais permet de comprendre comment l'ancien agent est appréhendé par les institutions étatiques et spécialement par l'appareil judiciaire.

L'observation de la pratique montre qu'il est impossible de répondre en un mouvement à la question posée. Trois phénomènes sont observables. Tout d'abord il est tout à fait légitime qu'une part des immunités subsiste malgré la cessation des fonctions (2), ensuite des substituts à l'immunité peuvent laisser croire au maintien d'un régime échappant au droit commun (3), enfin, la cessation de l'immunité ne permet pas toujours d'assurer la mise à l'écart effective de l'impunité (4).

2. *Les résidus de l'immunité dans le temps*

« La cessation de fonction rompt en principe le lien de service entre l'organisation et l'ancien agent. Mais elle ne fait pas disparaitre toute relation entre eux, même lorsque l'intéressé ne conserve pas des fonctions provisoires »[6]. La définition des termes de ce lien persistant entre l'agent et l'organisation est délicate ; spécialement lorsque l'on cherche à le confronter au droit des immunités. Si tous détaillent le régime immunitaire de l'agent en exercice, rares sont les accords précisant le régime des privilèges et immunités de l'ancien agent de l'organisation internationale. Quelques exemples peuvent néanmoins être mis en lumière. L'accord de siège conclu entre l'Organisation mondiale du commerce et la Suisse précise que les fonctionnaires de l'Organisation bénéficient de « l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, y compris leurs paroles et écrits, même après que ces personnes auront cessé d'être fonctionnaires »[7]. Une formule analogue est retenue dans nombre d'accords conclus entre une organisation internationale et l'Etat qui l'accueille[8]. On trouve

---

[6] Alain Plantey, François Loriot, *Fonction publique internationale*, CNRS, Paris, 2005, § 660.

[7] *Accord entre la Confédération suisse et l'Organisation mondiale du commerce en vue de déterminer le statut juridique de l'organisation en Suisse*, Berne, 2 juin 1995, art. 32.b.

[8] Notamment : *Accord entre l'Organisation international du travail et le gouvernement italien concernant le Centre international de perfectionnement professionnel et technique*, Rome, 24 octobre 1964, art. 9.1 ; *Accord entre le Gouvernement thaïlandais et l'OACI relatif au Bureau de l'OACI pour l'Extrême-Orient et le Pacifique*, Montréal / Bangkok, 22 septembre 1965 / 18 octobre 1965, art. XII, section 20, c ; *Accord de siège entre le Royaume du Maroc et l'Association des organisations africaines de promotion commerciale*, Rabat, 24 janvier 1978, art. 8.a ; *Traité de l'Association pour le développement du palmier à huile*, Bénin City, avril 1992, art. 28.1.a ; *Accord entre la Banque africaine de développement, le Fonds africain de développement et le Gouvernement de la République du Sénégal concernant l'établissement du Bureau régional de la BAD et du FAD sur le territoire de la République du Sénégal*, Tunis, 20 avril 2004, art. 29.a ; *Accord de siège entre la Cour pénale internationale et l'État hôte*, La Haye, 7 juin 2007, art. 17.7 et 18.1.b.

également cette précision dans la plupart des accords sur le statut des forces dans les opérations de maintien de la paix[9] ou plus largement dans nombre d'accords conclus à l'occasion d'opérations impliquant un déploiement de personnels sous mandat de l'Organisation des Nations Unies[10].

Même dans le silence des instruments relatifs à la création et à la vie de l'organisation internationale sur cette question, il n'est pas douteux que l'ancien fonctionnaire ne peut, après la cessation de ses activités, être poursuivi devant une juridiction nationale pour des faits, paroles ou actes commis dans l'exercice de ses fonctions officielles[11] ; sauf bien sûr dans l'hypothèse rare d'une levée de l'immunité par l'organisation elle-même. Malgré cette évidence, certains requérants "aventureux" ont essayé d'obtenir réparation devant un juge national pour des dommages résultants d'actes de la fonction.

Nous pouvons mentionner l'affaire *Maurizio de Luca*[12], ancien agent de l'Organisation des Nations Unies, dans laquelle il saisit le juge américain contre celle-ci et huit agents ou anciens agents de l'Organisation. Le Conseiller juridique de l'ONU adressa au juge national un mémorandum indiquant que chacun des défendeurs à l'action bénéficiait de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le requérant affirme que les immunités lui sont inopposables dans la mesure où les personnes en cause auraient violé à la fois les règles internes de l'Organisation et le droit fédéral américain. Le juge rejette cette prétention en indiquant que pour les actes accomplis dans l'exercice de leur fonction, l'immunité vaut tant pour les agents que pour les anciens agents. C'est notamment le cas pour un ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou certains agents de l'Organisation mondiale du commerce[13] qui bénéficient pendant la durée de leurs fonctions d'immunités identiques à celles des agents diplomatiques.

Dans la mesure où l'immunité perdure pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions au service de l'organisation, il importe de déterminer ce qui

---

[9] ONU, *Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix*, 9 octobre 1990, A/45/594, § 46.

[10] *Agreement between the United Nations and the Government of the Republic of Liberia on the Status of the United Nations Mission for Ebola Emergency Response*, Monrovia, 12 January 2015, § 52 ; *Agreement between the United Nations and Burundi concerning the status of The United Nations Electoral Observation Mission in Burundi (MENUB)*, Bujumbura, 12 December 2014, § 41.

[11] « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat. Sujet : Relations entre les États et les organisations internationales », *Annuaire de la Commission du droit international,* 1967, vol. II, p. 298.

[12] *Maurizio de Luca v. The United Nations Organization and Others*, United States District Court, Southern District of New York, 92 Civ.2021(wk), *United Nations Juridical Yearbook*, 1994, pp. 523-528.

[13] *Accord entre la Confédération suisse et l'Organisation mondiale du commerce en vue de déterminer le statut juridique de l'organisation en Suisse*, Berne, 2 juin 1995, art. 31.

relève de la catégorie. La question ne peut être appréhendée efficacement que dans une approche casuistique qu'il ne nous appartient pas de développer ici[14]. Nous pouvons en revanche dire quelques mots de l'identité de l'autorité pouvant procéder à cette qualification. La Cour internationale de Justice livre une réponse très claire dans l'affaire *Cumaraswamy* : « Lorsque les tribunaux nationaux sont saisis d'une affaire mettant en cause l'immunité d'un agent de l'organisation des Nations Unies, il échet de leur notifier immédiatement toute conclusion du Secrétaire général concernant cette immunité. Cette conclusion et les documents dans lesquels elle s'exprime créent une présomption. Une telle présomption ne peut être écartée que pour les motifs les plus impérieux et les tribunaux nationaux doivent donc lui accorder le plus grand poids »[15]. Il ne fait guère de doute que ce principe affirmé dans le contexte de l'Organisation des Nations vaut pourrait tout à fait être transposé dans le contexte d'autres organisations internationales.

Cette affirmation de principe est le reflet de la pratique suivie par un grand nombre de juges nationaux. Ainsi, dans l'affaire *Carr L. Donald* de 1986, l'ancien agent de l'organisation attaque devant la justice américaine l'ancien Secrétaire général de l'Organisation des États américains. La Cour d'appel du District de Columbia indique que les actes contestés sont manifestement des actes du Secrétaire général dans l'exercice de ses fonctions officielles et ajoute que cette qualification ne relève pas de la compétence du juge national, sauf à priver de toute efficacité la protection conférée par le droit des immunités[16]. Le directeur de l'organisation est donc compétent pour déterminer la portée de l'immunité et décider de son éventuelle levée[17], ce n'est évidemment pas à l'agent lui-même de déterminer si ses actes, écrits ou paroles sont des actes de la fonction[18].

3. *Les substituts à l'immunité*

Malgré la perte de principe de l'immunité pour les actes détachables de la fonction, l'ancien agent n'est pas pleinement soumis au droit commun. Nombreuses sont les manifestations de ce régime dérogatoire. Bien que cela soit parfois présenté comme le maintien ou le prolongement du régime d'immunité, les fondements de ce régime dérogatoire sont autres. Il s'agit pour l'essentiel d'une

---

[14] Gerhart Ullrich, *The Law of the International Civil Service: Institutional Law and Practice in International Organizations*, Duncker & Humblot, 2018, 538 p.

[15] *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, CIJ, Avis, 29 avril 1999, § 61, *Rec.*, p. 87.

[16] *Carr L. Donald v. Alejandro Orfila*, District Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 18 April 1986 (D.C. Cir. 1986)788F.2d 36, n° 85-5936. Dans le même sens : Commission de la fonction publique internationale, *Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux*, 2013, § 46.

[17] *Toukolon v. Secretary General of the United Nations*, UNDT, Judgement, 2013/012, 29 January 2013, § 45.

[18] *Bekele v. Secretary General of the United Nations*, UNDT, Judgement, 2010/175, 8 October 2010, § 24.

conséquence de la courtoisie internationale (3.1) et dans certaines circonstances d'un bénéfice par ricochet de l'immunité de l'organisation internationale elle-même (3.2).

3.1. *La courtoisie internationale*

On connait la place et le rôle de la courtoisie internationale dans les relations interétatiques. Des manifestations de celle-ci sont décelables dans le traitement que les États reconnaissent régulièrement aux anciens agents d'organisations internationales. Cela est particulièrement manifeste en matière de fiscalité (3.1.1.) et de droit au séjour (3.1.2).

3.1.1. *La courtoisie en matière de fiscalité*

Le statut fiscal des sommes versées par les organisations internationales à leurs agents peut être l'objet d'un contentieux important. Le principe selon lequel les traitements et émoluments versés par une organisation internationale ne devraient pas être soumis à l'impôt national sur le revenu des personnes physiques est très largement acquis, et, lorsqu'un État ignore ce principe, les organisations internationales mettent en œuvre un système de remboursement à l'agent des sommes « indument » versées. Si le contentieux existe, les principes sont eux clairement posés. Il n'en va pas de même pour les sommes versées par l'organisation elle-même ou sa caisse de pension aux anciens agents. Le principe est que chaque pays détermine, en fonction de sa législation et de sa pratique fiscales, si, et dans quelle mesure, les prestations de la Caisse des pensions sont assujetties à l'impôt. Cette liberté de l'État est parfois intégrée dans les accords de siège conclus entre l'organisation internationale et l'État qui l'accueille.

Ainsi, l'accord de siège conclu entre la Cour pénale internationale et les Pays-Bas précise que « l'État hôte n'est pas tenu d'exonérer de l'impôt sur le revenu les pensions ou rentes versées aux anciens greffiers adjoints, aux membres du personnel de la Cour et aux personnes à leur charge »[19]. Tout dépendra donc du choix de nature politique opéré par le gouvernement néerlandais. La situation est fréquente. Il peut arriver qu'une organisation internationale prévoit le défaut d'imposition des pensions versées aux personnels résidant sur le territoire de l'État du siège. Ainsi, la CEPALC (Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes) et la CESAP (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique) indiquent que les pensions versées aux anciens agents ne sont pas assujetties à l'impôt dans leur État hôte sans qu'un

[19] *Accord de siège entre la Cour pénale internationale et l'État hôte*, La Haye, 7 juin 2007, art. 18.5. Les articles 17.6 et 19 posent les mêmes principes pour d'autres catégories de personnels.

accord ait été formellement conclu sur ce point entre l'organisation et les autorités locales (Chili et Thaïlande)[20].

Une place à part dans ces développements peut être faite à l'examen du traitement de la question par la France du statut fiscal des anciens agents de l'UNESCO résidants en France après la cessation de leurs fonctions. L'accord de siège conclu entre la France et l'UNESCO en 1954 mentionne uniquement et classiquement l'exonération des fonctionnaires de l'organisation de « tout impôt direct sur les traitements et émoluments qui lui seront versés par l'Organisation »[21]. Rien ne précise le statut fiscal des pensions de retraite versées aux anciens agents de l'UNESCO. Pendant plusieurs dizaines d'années, la pratique de l'administration fiscale française consista à ne pas assujettir ces sommes à l'impôt. Progressivement, cette pratique évolua de manière désordonnée et le contentieux se développa, constamment défavorable aux anciens agents de l'organisation. La présence importante d'anciens fonctionnaires de l'UNESCO ou de leurs ayant droits sur le territoire français nécessitait que la question soit juridiquement tranchée entre les partisans de l'exonération fiscale et ceux de l'assujettissement à l'impôt. C'est par la voie d'un règlement arbitral entre la France et l'UNESCO que la solution sera trouvée. La sentence rendue le 14 janvier 2003 est parfaitement claire et se concentre sur les questions d'interprétation en refusant pertinemment la recherche d'une règle générale en matière d'imposition des pensions de retraite versées aux anciens fonctionnaires internationaux qui, de l'aveu même de la Caisse commune des pensions des personnels des Nations Unies n'existe pas[22]. Deux questions essentielles se posaient ; l'expression fonctionnaire inclut-elle les anciens fonctionnaires ? L'expression traitement et émolument inclut-elle les pensions de retraite ? Les réponses à ces deux questions étant négatives, l'État français n'a pas l'obligation de faire échapper ces pensions aux règles de la fiscalité sur les revenus des personnes physiques. Si tel est le cas, l'absence de soumission à l'impôt des sommes de cette nature pendant plusieurs d'années ne résulte, comme l'avance la France « tout au plus [que d']une forme de tolérance ou de courtoisie »[23]. Les

[20] Corps commun d'inspection, *Examen des accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies - Aspects intéressant le* personnel, Genève, 2004, JIU/REP/2004/2, p. 14, § 87.

[21] *Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations Unies pour la l'éducation, la science et la culture relatif au siège de l'UNESCO et à ses privilèges et immunités sur le territoire français*, Paris, 2 juillet 1954, art. 22.b.

[22] United Nations Joint Staff Pension Fund, *Guide to national taxation of United Nations Joint Staff Pension Fund Benefits, with Special Reference to United States Taxes*, p. 2, 2010.

[23] *Sur la question du régime fiscal des pensions versées aux fonctionnaires retraités de l'UNESCO résidant en France*, Décision du 14 janvier 2013, § 66, *RSA*, vol. XXV, pp. 231-236.

privilèges et immunités étant un droit et non une faveur[24], toute forme d'exonération fiscale dans un cas semblable ne peut relever que de la faveur[25].

Nous pouvons également mentionner la situation plus délicate d'un agent du Conseil de l'Europe suspendu de ses fonctions mais dont le contrat n'a été rompu que neuf ans plus tard, période au long de laquelle il percevait une pension d'invalidité versée par l'organisation. Le statut fiscal de cette pension a été discuté devant le juge administratif français[26]. Le demandeur estimait qu'en lui versant une pension d'invalidité le Conseil de l'Europe reconnaissait son statut d'agent permanent et donc que ces sommes ne pouvaient être perçues que comme des traitements et émoluments bénéficiant de l'exonération fiscale. Mais la position de la Cour administrative de Lyon est clairement exprimée, ces sommes « ne peuvent être assimilées à des traitements et émoluments exonérés dès lors que l'exonération est expressément liée à l'activité de fonctionnaire international que M.A. avait cessé d'exercer à compter du 1er janvier 1996 » (c'est-à-dire la date du début du versement de la pension d'invalidité). Or, l'accord sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe indique que l'exonération ne vise que les salaires et accessoires du salaire versés aux agents de l'organisation en activité.

Si ces éléments de jurisprudence semblent poser clairement le principe d'une imposition faute d'engagement spécifique, il semble que chacun défende la spécificité des sommes versées par l'organisation qu'il a pu servir avant de faire valoir ses droits à la retraite. Nous pouvons ainsi mentionner les prises de position du Président Guillaume dans un rapport présenté à l'Institut de droit international dans lequel il indique que la formule retenue à l'article 32 du Statut de la Cour internationale de Justice selon laquelle « les traitements, allocations et indemnités versés par la Cour sont exonérés de l'impôt sur le revenu » englobe les pensions de retraite des juges[27]. Pour défendre cette position il affirme que le versement des pensions par la Cour elle-même et non par la Caisse commune de pension des personnels de l'Organisation des Nations Unies contribue à faire de ces sommes un accessoire du traitement. On doit avouer ne pas comprendre en quoi cet élément relatif à l'identification de l'organisme prestataire permettrait de dépasser le

---

[24] Leonardo Diaz Gonzalez, « Quatrième rapport sur les relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1989, vol. II, 1ère partie, p. 177.

[25] Dans le même sens : « Relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) – Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude complémentaire du Secrétariat », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1985, vol. II, 1ère partie, p. 213.

[26] *M. et Mme Taner A*, CAA Lyon, 5ème ch., 2 mars 2010, n° 08LY00783.

[27] « La situation du juge international », *Annuaire de l'Institut de droit international*, Session de Rhodes (2011), Pedone, Paris, 2012, p. 35.

caractère fonctionnel de l'exonération fiscale. Il nous semble que l'exonération ne repose que sur des considérations de courtoisie de la part des États accueillant les très peu nombreux anciens juges de la Cour internationale de Justice. Ce traitement spécial ne bénéficie pas aux anciens membres de toutes les juridictions internationales. Les solutions sont ainsi différentes pour la Cour pénale internationale, le Tribunal international du droit de la mer et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie[28].

3.1.2. *La courtoisie en matière de séjour*

Tout accord de siège conclu par une organisation internationale et un État contient des dispositions relatives au séjour de diverses catégories de personnes, dont les agents de l'organisation, appelés, pour les besoins directs ou indirects (on pense ici notamment à la famille de l'agent) de l'organisation à se rendre sur le territoire de l'État du siège. Il est en revanche rare que la question du séjour à l'issue de l'exercice des fonctions au service de l'organisation soit explicitement abordée. Deux situations peuvent être distinguées selon que l'on évoque un court séjour à l'issue de l'exercice des fonctions ou une résidence plus durable.

Il peut être confortable à l'ancien agent de l'organisation, pour des raisons personnelles ou administratives de se maintenir quelques temps sur le territoire de l'État qui accueille celle-ci. Les États accordent avec bienveillance un droit de séjour dans ces circonstances. Pour les organisations internationales présentes sur le territoire Suisse, l'ordonnance fédérale de 2007 sur les privilèges et immunités précise que « [l]e [Département fédéral des affaires étrangères] décide dans chaque cas particulier s'il y a lieu d'accorder une prolongation pour une durée limitée à la fin des fonctions officielles conformément aux usages internationaux (délai de courtoisie), afin de permettre aux personnes concernées de régler les modalités de leur départ »[29]. Nous pouvons par analogie mentionner le cas du retrait en 1965 de l'Indonésie de l'Organisation des Nations Unies. Certains des membres de la délégation de cet État souhaitant rester temporairement aux États-Unis pour raisons personnelles ou pour régler des questions administratives, la question de leur séjour fut réglée par accord entre la mission indonésienne et les États-Unis qui n'avaient aucune obligation d'accorder une telle faveur mais. On aurait mal compris qu'ils ne le fissent pas. Seule la pratique au cas par cas règle ces questions dans la

---

[28] *Accord de siège entre la Cour pénale internationale et l'État hôte*, La Haye, 7 juin 2007, art. 17.6 ; *Accord sur les privilèges et immunités du Tribunal international du droit de la mer*, 23 mai 1997, New York, art. 11.3 ; *Accord conclu entre l'ONU et le Royaume des Pays-Bas concernant le siège du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991*, La Haye, 27 mai 1994, art. XIV-2.

[29] *Ordonnance relative à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'État hôte*, 7 décembre 2007, art. 15.4.

mesure où l'on ne trouve pas dans les accords conclus entre États et organisations internationales de disposition reprenant les termes de l'article 39.2 de la Convention de Vienne de 1961 selon lequel « le bénéfice de l'immunité diplomatique, qui cesse de plein droit à la fin des fonctions, peut-être seulement prorogé pendant un délai raisonnable qui aura été accordé à l'agent pour quitter le pays »[30].

Au-delà des hypothèses de court séjour à l'issue de l'exercice de la mission, il n'est pas rare que les agents choisissent de se maintenir durablement dans le pays hôte de l'organisation pour laquelle ils ont désormais cessé de travailler. Or, peu nombreuses sont les organisations à avoir négocié des arrangements juridiques ou administratifs qui permettraient aux anciens agents le maintien du bénéfice d'un droit spécifique au séjour dans le pays hôte. Nous pouvons néanmoins mentionner l'accord de siège conclu entre l'Autriche et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) qui prévoit que les facilités de séjour accordées aux agents de l'organisation doivent être étendues aux anciens agents de celle-ci[31]. L'étude conduite par le Corps commun d'inspection des Nations Unies montre que « [m]ême si la plupart des accords de siège ne traitent pas expressément de la question de la retraite dans le pays hôte, cette option est généralement facilitée dans la pratique »[32]. Les seules difficultés relevées par le Corps commun d'inspection concernent les demandes de séjour en Éthiopie des anciens fonctionnaires de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique[33]. Il fait en revanche état de la bienveillance affichée par le *Home office* britannique aux demandes de séjour au Royaume-Uni des anciens fonctionnaires de l'Organisation maritime mondiale (OMI) ou du ministère français de l'intérieur pour les anciens agents de l'UNESCO désireux de se maintenir en France.

3.2. Le bénéfice par ricochet de l'immunité de l'organisation internationale

Même lorsque les anciens agents ne sont pas couverts par une forme d'immunité de juridiction, certaines circonstances particulières peuvent entrainer le rayonnement de l'immunité de l'organisation internationale elle-même sur la personne de ses anciens agents. Deux situations peuvent être présentées sommairement. Le contentieux des informations protégées (3.2.1) et ce que l'on peut trivialement appeler le contentieux des pensions alimentaires (3.2.2).

---

[30] *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, 18 avril 1961, art. 39.2.

[31] *Agreement between the Republic of Austria and the United Nations Industrial Development Organization regarding the headquarters of the United Nations Industrial Development Organization*, Vienna, 29 November 1995, section 37.i.

[32] Corps commun d'inspection, *Examen des accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies - Aspects intéressant le personnel*, Genève, 2004, JIU/REP/2004/2, § 84, p. 13.

[33] *Idem*.

3.2.1. *Le contentieux des informations protégées*

Le règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies prescrit, sans surprise, la plus grande discrétion des agents de l'organisation sur les questions traitées dans l'exercice de leurs fonctions. Il indique notamment à son article 7 que les agents ne peuvent pas communiquer un renseignement qui n'a pas été publié, sauf dans l'exercice de leur fonction ou avec l'autorisation du Secrétaire général. Il est évident que les agents ne sont pas déliés de cette obligation lorsque cessent leurs fonctions au service de l'organisation. Nous pouvons illustrer cette question par une affaire singulière concernant *Marie Jane Keeney*, une ancienne fonctionnaire américaine de l'Organisation des Nations Unies[34]. Au cours de son audition devant une sous-commission d'enquête du Sénat américain, celle-ci refusa de répondre à la question portant sur les conditions de son recrutement au sein de l'Organisation des Nations Unies. Il lui était demandé si "quelqu'un" au Département d'État était intervenu auprès de l'ONU en faveur de son recrutement. Son silence entraina le développement d'un contentieux pour outrage au Congrès devant les instances judiciaires des États-Unis. La Cour d'appel du District de Columbia considéra que l'ancienne fonctionnaire avait le droit et l'obligation de refuser de répondre à cette question, non parce qu'elle était couverte par une quelconque immunité, mais parce que sa réponse dépendait de données se trouvant dans des dossiers de l'Organisation des Nations Unies. Or, tant la Charte des Nations Unies que le règlement du personnel, empêche que le contenu de ces documents soit révélé sans l'accord de l'Organisation. Cela est une manifestation du principe selon lequel « [i]l est indispensable que les organisations internationales intergouvernementales bénéficient de l'inviolabilité de leurs archives, pour leur permettre d'en préserver, défendre et garantir le caractère confidentiel, ainsi que de garantir non seulement leur propre sécurité et leur droit à l'indépendance et à la propriété privée, mais aussi la sécurité et le caractère privé de la documentation qui leur est adressée ou confiée, notamment par les États membres »[35]. Si « [l]'ensemble des obligations tenant au secret professionnel reste généralement applicable après la cessation »[36] des fonctions, on doit relever que la sous-commission d'enquête du Sénat aurait pu surmonter facilement cette difficulté en modifiant la formulation de la question posée. Il suffisait de demander à l'ancienne fonctionnaire si "quelqu'un" du

---

[34] *Mary Jane Keeney v. United States of America*, United States Court of Appeals District of Columbia Circuit, n° 11752, 26 August 1954.

[35] Leonardo Diaz Gonzalez, « Cinquième rapport sur les relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1991, vol. II, 1ère partie, p. 97.

[36] Alain Plantey, François Loriot, *Fonction publique internationale*, CNRS, Paris, 2005, § 761.

Département d'État lui avait dit qu'il y avait eu une intervention en sa faveur pour que l'impossibilité de répondre soit levée.

Nous pouvons également mentionner le contentieux auquel a donné lieu le programme "Pétrole contre nourriture" devant les juridictions américaines. Face aux suspicions de manipulations du programme, l'Organisation des Nations Unies a créé une commission d'enquête dont la direction est confiée en 2004 à l'ancien directeur de la Réserve Fédérale américaine, Paul Volcker. Cette Commission mettra rapidement en lumière de nombreux dysfonctionnements et cherchera à établir s'il existe des responsabilités au sein de l'Organisation des Nations Unies. L'un des anciens enquêteurs de la Commission Volcker, M. Parton reçut, de la Commission des relations internationales de la Chambre américaine des représentants, une injonction de transmettre les documents sur lesquels il avait travaillé. L'Organisation des Nations Unies contesta cette possibilité en indiquant qu'il n'était pas possible au défendeur de divulguer les informations recueillies dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. L'organisation fut en cela suivie par le juge américain qui ordonna à M. Parton de permettre à l'ONU d'inspecter l'ensemble des documents en sa possession, obtenus dans le cadre de ses fonctions au sein de la "Commission Volcker"[37]. L'impossibilité pour les anciens agents d'une organisation internationale de diffuser des documents confidentiels liés à leurs fonctions passées n'est évidemment pas limitée à l'Organisation des Nations Unies.

3.2.2. *Le contentieux des pensions alimentaires*

L'agent international, rompant l'essentiel de sa relation avec l'organisation lors de la cessation de ses fonctions perd en principe le bénéfice de l'immunité. Ses biens ne peuvent ainsi être couverts par une immunité d'exécution. Pourtant, certaines circonstances permettent à d'anciens agents d'une organisation internationale d'échapper (au moins provisoirement) aux voies d'exécution qui pourraient être exercées contre eux. C'est spécialement le cas dans le cadre de certaines actions dirigées par leur ex-conjoint pour non versement d'une pension alimentaire. L'affaire *Shamsee* devant le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) est particulièrement intéressante sur ce point[38]. Mme Shamsee, ressortissante canadienne est l'ex-épouse d'un ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies ayant rejoint son pays d'origine (le Pakistan) à l'issue de son activité au siège de l'Organisation. La requérante, résidant à New

[37] *United Nations on behalf of the Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, v. Robert H. Parton*, United States District Court for the District of Columbia, civil action 05-0917(RMU), Order, 16 May 2005.

[38] *Shamsee c. Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies*, TANU, Jugement n° 245, 25 mai 1979.

York se plaint du défaut de versement d'une pension alimentaire par son ex-mari. Elle demande au TANU d'ordonner à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies de se conformer à une décision de mise sous séquestre rendue par la Cour suprême de l'État de New York et de lui verser en qualité de séquestre, les sommes dues à son ex-mari au titre de sa pension. Le TANU rejeta cette demande en considérant que la Caisse commune des pensions jouissait à l'égard des tribunaux nationaux de la même immunité de juridiction que l'Organisation des Nations Unies elle-même en vertu de l'article 105 de la Charte et de la Convention générale de 1946[39]. Le Tribunal indique ainsi que « la présente affaire montre que les fonctionnaires en retraite peuvent de manière indirecte bénéficier indûment des immunités de la Caisse des pensions elle-même et que les Statuts de la Caisse ne comportent aucune disposition analogue » à la Règle 103.18 (b) (iii) du règlement du personnel qui permet les retenues sur traitement. Néanmoins, sans que cela change la moindre chose à la situation de la requérante, le TANU rappelle que les privilèges et immunités sont conférés dans l'intérêt de l'Organisation et qu'ils ne dispensent pas les agents qui en jouissent d'exécuter leurs obligations privées, ni d'observer les lois et règlements de police en vigueur.

Dans de telles circonstances, il est étonnant de constater que l'ancien agent peut bénéficier d'un statut plus favorable que celui de l'agent en exercice. Alors, que depuis 1999, dans certaines circonstances le Secrétariat général des Nations Unies affiche la volonté de permettre plus facilement (avec des résultats limités) des retenues sur le traitement des agents[40], cette possibilité n'est toujours pas reconnue pour les pensions. Ainsi, l'auteur non identifié (T.S.) de la chronique de jurisprudence du TANU de l'*Annuaire Français de droit international* en 1979 indiquait que « toute modification des statuts de la Caisse des pensions pour tenir compte des obligations incombant à un pensionné poserait des problèmes difficiles. On peut penser cependant que s'agissant du recouvrement des aliments, le problème devrait être examiné »[41]. A notre connaissance les 40 années écoulées depuis ce constat n'ont entrainé de modification ni des règles, ni de la pratique suivie.

4. Une impunité parfois têtue

[39] Des affaires plus anciennes : « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat. Sujet : Relations entre les États et les organisations internationales », *Annuaire de la Commission du droit international,* 1967, vol. II, p. 245.

[40] « Family and child support obligations of staff members », *Secretary-General's Bulletin*, 20 May 1999, ST/SGB/1999/4, section 2. Voy. *Bernard c. Secrétaire de l'Organisation des Nations Unies*, TANU, jugement n° 244, 25 mai 1979 ; *Chérif c. Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies*, TANU, jugement n° 1098, 26 novembre 2002.

[41] *AFDI*, 1979, p. 416.

Si certains éléments permettent à l'ancien agent de l'organisation internationale de ne pas se plier à la justice de droit commun, il n'en reste pas moins que par principe il lui est soumis. Ainsi, l'Assemblée générale des Nations Unies souligne régulièrement « qu'il importe d'appliquer une politique de tolérance zéro à l'égard des fautes et infractions imputables aux fonctionnaires et experts en mission des Nations Unies »[42]. Pourtant, dans les faits, il reste difficile de saisir efficacement la justice contre un ancien agent. On retrouve cette difficulté, qui ne découle pas d'une immunité disparue de l'agent mais d'une articulation des procédures et des compétences, délicate à décrypter dans de nombreuses circonstances. Cela sera particulièrement le cas dans deux hypothèses très dissemblables. Les tentatives de recouvrement des sommes indument perçues par l'agent ayant depuis quitté l'organisation (4.1.) et les tentatives d'établissement de la responsabilité d'agents ayant participé à des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies (4.2.).

4.1. *Le contentieux du recouvrement des sommes indument perçues par l'agent ayant quitté l'organisation*

Un agent de l'organisation internationale peut faire subir des pertes financières à celle-ci. Le Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies identifie trois hypothèses : la faute, la grave négligence et la fraude de l'agent. Il est indiqué que les sommes perdues dans les deux dernières hypothèses doivent faire l'objet d'une tentative de recouvrement par l'Organisation[43]. C'est notamment le cas lorsque des sommes ont été indument perçues par l'agent. Si l'agent est encore au service de l'Organisation des Nations Unies, les règles en vigueur permettent de pratiquer des retenues sur le traitement à concurrence des sommes indument perçues. Si en revanche l'agent a reçu un solde de tout compte avant que la fraude soit découverte, cette procédure administrative ne peut évidemment plus avoir cours. Se pose alors la question de la possibilité de procéder à une retenue sur la pension versée à l'ancien agent[44]. En 1985, dans l'affaire *Shérif c. Secrétaire général des Nations Unies*, était contestée la non délivrance par l'ONU d'un formulaire nécessaire à l'ouverture des droits à pensions. L'objectif de la retenue du document était de s'assurer du remboursement de sommes

[42] Assemblée générale, *Responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies*, 18 décembre 2019, A/RES/74/181.

[43] « Legal opinion of the Secretariat of the United Nations (Office of legal affairs) : Memorandum to the Director, Management Policy Office, Department of management, 14 October 1999 », *United Nations Juridical Yearbook*, 1999, p. 398.

[44] « Legal opinion of the Secretariat of the United Nations (Office of legal affairs) : Memorandum to the Personnel Officer, Administrative Reviews of United Nations Children's Fund, 14 August 1996 », *United Nations Juridical Yearbook*, 1996, p. 473.

indument perçues par l'ancien fonctionnaire[45]. Du fait des dispositions des règlements et statuts de la Caisse commune des pensions, le Tribunal administratif des Nations Unies établit l'irrégularité de la procédure et consacre la spécificité du droit à pension et l'autonomie de la Caisse. Afin d'éviter cette situation de blocage, l'instruction administrative pertinente a été révisée afin de permettre le blocage de la délivrance du document qui était en cause dans l'affaire *Shérif*.

Lorsque la découverte des graves négligences ou de la fraude a lieu après l'ouverture du droit à pension, l'organisation internationale conserve la possibilité d'ouvrir une action civile contre son ancien agent devant les tribunaux internes. Mais de nombreuses difficultés peuvent limiter l'efficacité d'une telle procédure. Pour l'essentiel, l'Organisation devra apporter la preuve d'une fraude et ce sont les normes de l'ONU qui constituent le cadre de référence ; or, dans de nombreux ordres juridiques nationaux, une juridiction interne peut avoir des difficultés à appliquer des normes issues du système juridique de l'Organisation des Nations Unies[46].

4.2. *Difficulté des poursuites dirigées contre les anciens agents des opérations de maintien de la paix*

C'est sans doute dans le contexte des opérations de maintien de la paix que les risques de commission de crimes et délits par des agents de l'Organisation des Nations Unies sont les plus sensibles, et que l'obstacle du droit des immunités pourrait apparaitre le plus choquant. Différents organes de l'Organisation affichent la volonté de faire face à ce problème afin que « les fonctionnaires des Nations Unies et les experts en mission qui commettent une infraction à leur lieu d'affectation ne puissent jamais bénéficier de l'impunité de fait mais ne soient pas non plus sanctionnés injustement, grâce aux garanties d'une procédure régulière »[47]. Le régime des immunités des personnels et les conditions dans lesquelles des poursuites pourront être dirigées contre eux apparaissent dans les accords sur le statut des forces que l'État hôte de l'opération doit conclure avec l'Organisation des Nations Unies. Malgré la conclusion de ces accords, la pratique en matière de poursuites est très largement défaillante et les anciens agents de l'organisation ayant

---

[45] *Shérif c. Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies*, TANU, jugement n° 358, 7 novembre 1985.

[46] *Recovery of misappropriated funds from staff members and former staff members*, A/48/572, 9 November 1993, §§ 12-13. « Legal opinion of the Secretariat of the United Nations (Office of legal affairs) : Memorandum to the Legal Liaison Officer a.i., United Nations Office in Geneva, 31 March 1995 », *United Nations Juridical Yearbook*, 1995, pp. 481-484.

[47] *Responsabilité des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission*, Assemblée Générale, 4 décembre 2006, A/RES/61/29.

participé à ce type d'opération se trouvent fréquemment, de fait, dans une situation d'impunité[48].

Le cadre de notre étude est trop étroit pour présenter de manière exhaustive et précise toutes les questions que soulève le régime de responsabilité et de poursuite dans le cadre des opérations de maintien de la paix mais on peut formuler quelques brèves observations relatives à l'identification des raisons pour lesquelles les anciens participants à ces opérations, sans être couverts par l'immunité échappent le plus souvent à des poursuites. Le régime classique peut être sommairement exposé en utilisant le *modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix* qui est parfois directement appliqué à une situation sur décision du Conseil de sécurité[49]. Il distingue diverses catégories de personnels auxquels correspondent des régimes juridiques spécifiques.

« Le Représentant spécial, le commandant de l'élément miliaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, le chef de la police civile des Nations Unies et ceux des collaborateurs de haut rang du Représentant spécial/commandant dont il peut être convenu avec le Gouvernement jouissent du statut spécifié dans les sections 19 et 27 de la Convention [générale de 1946], dans la mesure où les privilèges et immunités visés sont ceux que le droit reconnait aux envoyés diplomatiques »[50]. Le personnel militaire des contingents nationaux affecté à l'élément militaire de l'opération jouit de privilèges et immunités expressément prévus par l'accord sur le statut des forces. La règle est que le personnel militaire relève exclusivement de la compétence pénale de son État national[51]. Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles[52].

Nous pouvons dire quelques mots du personnel militaire dans la mesure où la durée de leur activité au service de l'Organisation des Nations Unies est généralement peu étendue. Pour qu'il puisse être poursuivi pénalement, il est nécessaire que l'État de nationalité du militaire ait la compétence sur l'individu (compétence sur les actes de ses nationaux commis à l'étranger) et sur ses actes (qui doivent être incriminés dans la législation pénale de l'État). Or, si ces deux conditions ne sont pas satisfaites, « il existe un vide juridictionnel et les auteurs présumés risquent de ne pas être poursuivis »[53]. Or, bien que le modèle d'accord sur

---

[48] Assemblée générale, Sixième Commission, Soixante-cinquième session, *Compte rendu analytique de la 6ème séance*, 8 octobre 2010, A/C.6/65/SR.6.

[49] *Situation en Côte d'Ivoire*, 27 février 2004, S/RES/1528(2004), § 9.

[50] *Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix*, Assemblée générale, 9 octobre 1990, A/45/594, art. 24.

[51] *Ibid.*, art. 47.b.

[52] *Ibid.*, art. 25.

[53] *Responsabilité pénale des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des experts en mission*, Assemblée générale, 11 septembre 2007, A/62/329, p. 1.

le statut des forces pose le principe selon lequel le Secrétaire général obtiendra des gouvernements participant à l'opération des garanties sur leur compétence pénale sur les actes criminels commis par les militaires agissant sous mandat des Nations Unies, certains systèmes pénaux ne permettent pas la poursuite des nationaux pour les actes commis à l'étranger au cours d'opérations de maintien de la paix[54].

L'Assemblée générale des Nations Unies adopte régulièrement des résolutions sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies dans laquelle elle identifie deux éléments devant permettre d'assurer la mise à l'écart de l'impunité. Elle engage vivement les États qui ne l'ont pas fait à établir leur compétence à l'égard des infractions graves commises par leurs nationaux fonctionnaires ou experts des Nations Unies à l'étranger et prie le Secrétaire général de porter les allégations d'infraction sérieuse commise à la connaissance de l'État de nationalité de l'agent afin de favoriser l'enquête et les éventuelles poursuites[55]. En pratique, les conditions de signalement par l'Organisation des Nations Unies à l'État de nationalité du militaire d'une suspicion de fait délictueux sont largement perfectibles. Entre 2008 et 2020, le secrétaire général a transmis à des États membres, 219 allégations d'infractions pénales commises par l'un de leurs nationaux fonctionnaires ou expert en mission des Nations Unies. Or, 175 de ces transmissions sont restées sans réponse de la part de l'État membre[56]. La réalité des poursuites est ainsi encore un idéal lointain.

***

Le statut de l'ancien agent d'une organisation internationale n'est pas toujours clairement identifiable, tant les pratiques apparaissent variables. Entre effets durables de l'immunité, courtoisie internationale et subtilités procédurales, il est parfois difficile de savoir devant quel juge et selon quelle procédure il sera possible de conduire une action contre une personne ayant, dans le passé servi une organisation internationale.

Ces difficultés sont résumées dans l'affaire *Toukolon* soumise au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Le demandeur est un agent de la Mission des Nations Unies au Soudan renvoyé le 6 juillet 2011 pour avoir, dans un état d'ébriété, agressé une femme (non agent de l'organisation) au sein de la base de la mission et insulté un officier de sécurité (agent de l'organisation). Au regard de cet exposé très sommaire des faits, l'annulation de son licenciement par le juge interne de l'organisation peut troubler. Comment en arrive-t-on à une telle

---

[54] *Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix*, Assemblée générale, 9 octobre 1990, A/45/594, art. 48.

[55] *Responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies*, Assemblée générale, 27 décembre 2019, A/RES/74/181. §§ 9 et 18.

[56] Assemblée générale, *Responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies – Rapport du Secrétaire général*, 21 juillet 2020, A/75/217.

solution ? Le tribunal affirme que dans la mesure où la victime agressée n'est pas agent de l'Organisation des Nations Unies, sa compétence ne peut s'étendre sur cet aspect de l'affaire. Le tribunal indique qu'un tel comportement ne porte pas atteinte au crédit de l'Organisation dans la mesure où aucune procédure juridictionnelle n'a été engagée contre son agent. Le Tribunal précise que la victime aurait dû être assistée par l'Organisation des Nations Unies pour initier une procédure devant les juridictions locales, et, sur le fondement de la décision locale, une procédure de sanction administrative aurait pu être dirigée contre l'agent[57]. Cette forme d'autocensure des potentiels initiateurs d'une action dirigée devant la justice de droit commun poursuit ici ses effets au sein de l'organisation en protégeant l'agent / ancien agent d'une procédure interne. Cette interdépendance des procédures ne facilite sans doute pas la réalité des poursuites et contribue à entretenir l'idée, souvent mal fondée, selon laquelle l'ancien agent de l'organisation internationale n'est pas un justiciable comme les autres.

[57] *Toukolon v. Secretary General of the United Nations*, UNDT, Judgement, 2013/012, 29 January 2013, § 51.

AHMED HALI*

أحمد حالي*

مفهوم عتبة الخطورة في القانون الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية

THE CONCEPT OF GRAVITY IN THE ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

Abstract The International Criminal Court (ICC) has as its main aim the prosecution of the perpetrators of the crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes and the crimes of aggression. But in order for the ICC to do so, it should normally deal with some obstacles and constraints. One of these is of paramount importance and impacts the workings of the Court: namely, the problem of gravity in the Rome Statute. The gravity threshold plays a major role in the prosecutor's selection of cases and situations which fall under the jurisdiction of the ICC. But, in the absence of a clear definition of gravity threshold by the Rome Statute, and despite of the criteria developed by the office of the Prosecutor (OTP) in Regulation 29 that are applicable to the selection of situations and cases , it's not always easy for the prosecutors to assess the gravity threshold. The aim of this paper is therefore to review the interpretation and application of the gravity threshold through three important cases presented before the ICC: namely, the Lubanga and Ntaganda case, the Abu-Garda case, as well as the Gaza Flotilla Incident. These cases are clear examples of the different approaches adopted by the prosecutors of the ICC to the issue of Gravity.

Keywords *the International Criminal Court, the Rome Statute, Gravity Threshold, Genocide, Crimes against humanity, War Crimes*

ملخص تختص المحكمة الجنائية الدولية بمحاكمة مرتكبي جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وجرائم العدوان. ولكن، لكي تقوم المحكمة الجنائية الدولية بذلك، يجب عليها التعامل مع بعض العقبات والقيود. تتمثل إحدى تلك العقبات في مشكلة عتبة الخطورة التي لها تأثير كبير على عمل المحكمة. فعتبة الخطورة تلعب دوراً رئيساً في اختيار المدعي العام للقضايا والحالات التي تقع ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية. في غياب تعريف دقيق لعتبة الخطورة في نظام روما الأساسي، ليس من السهل دائما على المدعين العامين تقييم تلك العتبة. لذلك، الهدف من هذه الدراسة هو مراجعة تفسير وتطبيق عتبة الخطورة من خلال ثلاث قضايا مهمة تم عرضها على أنظار المحكمة الجنائية الدولية وهي: قضية لوبانغا ونتاغاندا، وقضية أبو غردة، وقضية حادثة أسطول غزة.

كلمات مفتاحية المحكمة الجنائية الدولية، قانون روما الأساسي، عتبة الخطورة، الإبادة الجماعية، جرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب

*أستاذ بالمركز الجهوي لمهن التربية والتكوين-وجدة (المغرب)

* *Professor at the Regional Centre for the Professions of Education and Training-Oujda (Morocco) ahyatsin@yahoo.ca*

Introduction

A major turning point in the field of international criminal law was marked by the creation of the International Criminal Court in 1998. This latter is a coronation of a long process which began long before that date. In fact, as of 1937 the League of Nations has sought to conclude a convention for the creation of an international criminal court, but, unfortunately, the convention was ratified by only one state. As a result, the court never came into existence. Another important development in this respect is the Nuremberg and Tokyo tribunals which were designed to try the Nazi criminals of the Second World War. Another equally important development is the adoption of the Geneva conventions of 1949 which set the basis for what is known today as the international humanitarian law. Though the Geneva conventions defined a set of war crimes, they did not mention the idea of creating an international criminal court, but only demanded that the states should extradite or prosecute war criminals domestically. But the 1948 convention on genocide did pose the idea of an international criminal court in its article VI[1]. However, this proposal did not get very far due maybe to the atmosphere of the cold war, which characterized that period. In reality, neither the western nor the eastern bloc was in a position to trust the other and agree with the creation of an international criminal court which might pose a threat to the officials and soldiers of each party.

The outbreak of conflicts in former Yugoslavia and Rwanda constituted another opportunity for the establishment of an international criminal court.But the attempts only resulted in the creation of *ad hoc* international tribunals: namely, the international criminal court for the ex-Yugoslavia and the international criminal court for Rwanda, established consecutively in 1993 and 1994.

The fall of the Ex-Soviet Union and the changes it has brought about by the year 1991has made it possible for the international law commission of the UN to undertake some diplomatic efforts with some member states of the UN. This culminated in the Rome Conference of 1998. Four years later the Statute of Rome entered into force when ten member states of the UN ratified it.

The International Criminal Court (ICC henceforth) aimed at putting an end to the impunity long associated with the most serious crimes linked to human rights violations that might take place either during war time or peace time. During war times, the violations occurring both during international and civil conflicts include

[1] - Article VI of the convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide states that the persons charged with the crime of genocide “shall be tried by a competent tribunal of the State in the territory of which the act was committed, or by such international penal tribunal as may have jurisdiction with respect to those Contracting Parties which shall have accepted its jurisdiction”.

crimes against humanity and the crime of genocide. The other two crimes which fall within the jurisdiction of the Court are war crimes and the crimes of aggression. The ICC preamble declares that these are serious crimes which threaten the peace, security and well being of the world. But in order for the ICC to achieve these noble goals, it should normally deal with some obstacles and constraints. One of these is of paramount importance and impacts the workings of the Court: namely, the problem of gravity in the Rome Statute. The current paper seeks to explain the place and importance of Gravity in the Rome Statute as well as the different problems it poses. For that purpose, we will specifically focus on three important cases which had been presented before the ICC: namely, the Lubanga and Ntaganda case, the Abu-Garda case, as well as the Gaza Flotilla Incident. These cases are clear examples of the different approaches adopted by the prosecutors of the ICC to the issue of Gravity.

The Importance of Gravity Threshold in the Rome Statute

The concept of gravity occupies an important place in the ICC's judicial system. Luis Moreno Ocampo, the first prosecutor of the ICC, declared in a statement in 2005 that gravity is the most important criterion for the selection of cases.[2]
In fact, in order to investigate a particular situation or to prosecute particular cases, the prosecutor is obliged to make use of the principle of the degree of gravity of the case in question. According to the Rome Statute, no crime can fall within the jurisdiction of the Court unless it bears some indicia of gravity. The purpose of gravity is used to avoid that the Court be flooded with situations and cases of minor importance. It was conceived as a limit on the Court's subject matter jurisdiction.
Despite the acknowledged importance of gravity, however, the contours of the concept are not as clear as they should be. This is mainly due to the fact that it's not always easy to evaluate or assess the seriousness of an act. In fact, according to the international law commission, "the seriousness of an act is judged sometimes according to the motive, sometimes according to the end pursued, sometimes according to the particular nature of the offence (the horror and reprobation it arouses), and sometimes according to the physical extent of the disaster caused".[3]
This ambiguity is reflected in article 17 of the Statute which lays down the substantive conditions for the admissibility of a case before the ICC. Pursuant to this article, in order for a case to fall within the jurisdiction of the Court, the judges

[2] - See ICC-OTP, statement by Luis Moreno Ocampo (24 October 2005), p. 6.
[3] - Report of the International Law Commission on the work of its thirty-ninth session.

must have recourse to the analysis of "gravity threshold"[4] so as to determine whether the case is of sufficient gravity to justify further action by the Court .The definition of sufficient gravity and the criteria to assess the gravity threshold have been subject to controversy since the creation of the ICC. An immediate consequence of this is that judges adopt various ways to tackle this issue of gravity as is clear from the Court's practice.

Different Approaches to the Concept of Gravity

The idea of gravity is important in the selection of situations and later on of cases that appear before the Court. In each and every case, the Prosecutor is supposed to make decisions on the issue of gravity. In the absence of a clear definition of the principle of gravity by the Rome Statute, the office of the Prosecutor (OTP) has come up with some criteria that are applicable to the selection of situations and cases as mentioned in the Regulations of the OTP that entered into force on 23 April 2009.

Regulation 29 provides some criteria for gravity assessment by stipulating that the Prosecutor "shall consider various factors including their scale, nature, manner of commission, and impact". However, despite the existence of these helpful clues it's not always easy for the prosecutors to assess the gravity threshold; hence, the adoption of different approaches towards the concept of gravity. This is what we shall set out to investigate through some of the situations and cases the Court has come to know.

1. The Lubanga and Ntaganda Case

In the case of Lubanga and Ntaganda -two individuals accused of having committed war crimes in the Democratic Republic of Congo-, the Pre-Trial Chamber[5] (PTC) asserted that the gravity threshold has three components. First, it requires that the conduct of the accused must be systematic or has a large-scale dimension. Second, the accused must be among the most senior leaders in the situation under investigation. Third, the accused must be among those responsible for the crimes committed.

Having found out that the set criteria were applicable to the case in question, the Pre-Trial Chamber issued an arrest warrant against Lubanga, and not against Ntaganda, on the grounds that he was not among the senior leaders most responsible for the crimes committed in the Democratic Republic of Congo. The

[4] - The inclusion of a gravity threshold in the Rome Statute had as a main goal to ensure that the Court limits its focus on the most serious crimes. Otherwise, the Court would be flooded with cases and would become ineffective due to an excessive and disproportionate workload.

[5] - See decision of the Pre-Trial Chamber I of 10 February 2006.

second and third criteria were aimed, according to the PTCI at enforcing the deterrent role of the Court. But these criteria were severely criticized equally by the Prosecutor and the Appeals Chamber. On the one hand, the focus on senior leaders might imply that other perpetrators of heinous crimes other than senior leaders may avoid prosecution simply because they do not hold leadership positions; On the other hand, some critics[6] argued that the focus on senior leaders may limit the Prosecutor's discretion to investigate and prosecute those perpetrators who occupy lower positions in the chain of command.

In this respect and with specific reference to the situation in the Democratic Republic of the Congo, the PTC(I) in one of its opinions stated that in determining the criminal responsibility of a person, we must distinguish between principals and accessories[7]. According to this approach:

Principals to a crime are not limited to those who physically carry out the objective elements of the offence, but also include those who, in spite of being removed from the scene of the crime, control or mastermind its commission because they decide whether and how the offence will be committed.[8]

In this regard, the PTC(I) notes that this approach involves an objective element, consisting of appropriate factual circumstances for exercising control over the crime, and a subjective element, consisting of the awareness of such circumstances.[9]

The above analysis is further supported by article 25(3)(a) of the Rome Statute, though it focuses only on principals in accordance with the notion of control over the crime. Article 25 states clearly that a person is a principal to the commission of a crime where he or she:

(a) Commits such a crime, whether as an individual, jointly with another orthrough another person, regardless of whether that other person is criminallyresponsible;
(b) Orders, solicits or induces the commission of such a crime which in factoccurs or is attempted;
(c) For the purpose of facilitating the commission of such a crime, aids, abets, or otherwise assists in its commission or its attempted commission, including providing the means for its commission;
(d) In any way contributes to the commission or attempted commission of such a crime by a group of persons acting with a common purpose.

Despite the efforts made by PTC(I), the Appeals Chamber declared that the interpretation made by the PTC(I) of gravity in the case of Lubanga and Ntaganda

6- See for instance, R. Murphy, 'Gravity Issues and the International Criminal Court', *Criminal Law Forum*, Vol.17(2006).
7- ICC-01/04-01/07-717-Red, para. 486.
8- ICC-01/04-01/06-803-tEN, para. 330
9- Ibid, para. 331.

lacked legal basis and that the imposition of some rigid standards such as the requirement of large scale or systematic conduct may result in achieving neither retribution nor prevention.[10] Thus, according to Megumi Ochi, the "first concrete definition of gravity that the PTC(I) attempted to advance was successfully appealed and reversed, the gravity issue had to be re-addressed *ab initio*".[11]

2- The Abu-Garda case

In its decision of 8 February 2010 on the confirmation of charges against Abu Garda concerning the situation in Darfur Sudan[12], the PTC(I) after having applied the admissibility test[13] to the case at hand, especially the "sufficient gravity" threshold in accordance with article 17(1)(d) of the Statute, stated that there were several factors which may be taken into account in the assessment of the gravity of a case. In addition to the issues of nature, manner and impact of the attack raised by the Prosecutor[14], the PTC(I) added another important factor in assessing the gravity threshold. The PTC(I) declared that the gravity of a given case should not be assessed only from a quantitative perspective, i.e. by considering the number of victims; rather the qualitative dimension of the crime should also be taken into consideration[15].

On top of the newly added factor of qualitative dimension, the PTC(I) considered that there were other factors which could serve as useful guidelines in the assessment of the gravity threshold required by article 17(1)(d). The PTC(I) cites as an example the Rule 145(1)(C) of the Rules of Procedure and Evidence, which includes the extent of the damage caused, in particular the harm caused to the victims and their families, the nature of the unlawful behavior and the means employed to execute the crime.[16]

The focus of the PTC(I) on the qualitative dimension of the Crime, especially in what regards the victim's perspective and the impact of the crimes, is in accordance with some of the views expressed in the Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court. In fact, one of those views states the use of a purely quantitative test in the assessment of gravity for the purpose of determining

---

10 - Situation in the Democratic Republic of the Congo (ICC-01/04-169) Appeals Chamber (13 July 2006), para. 66.

11 - See Megumo Ochi, 'Gravity Threshold Before the International Criminal Court: An Overview of the Court's Practice', *International Criminal Database Brief* 19, January 2016, p. 7.

12 - Situation in Darfur, Sudan (ICC-02/05-02/09) PTC(I) (February 2010).

13- The PTC(I) established a test for admissibility before the Court composed of two parts: the first one relates to national investigations, prosecutions and trials concerning the facts alleged in the case at hand, and the second one relates to the gravity threshold that the case should meet to be admissible before the Court.

14 - Prosecutor *V*. Abu Garda (ICC- 02/05-02/09).

15 - (ICC-02/05-02/09-243-Red), PTC(I) (8 February 2010), para. 31.

16 - Ibid, para. 32.

prosecutorial priorities is questionable and that many other factors other than the sheer number of victims should be relevant.[17]

For the PTC(I), the focus on the qualitative dimension of the crime stemmed from the fact that the attack had grave consequences not only for the direct victims of the attack, that is, the personnel of African Union Mission in Sudan ("AMIS") and their families[18], but also for the local population because of the suspension and then the reduction of AMIS activities in Darfur as a result of the attack.[19] As a result, the PTC(I) concluded that the case brought before it was of sufficient gravity within the meaning of article 17(1)(d) of the Statute, and found that the case was admissible.[20]

3- The Gaza flotilla Incident

In its assessment of the Comoros situation, the Office of The Prosecutor(OTP) has made use of the factors listed in Regulation 29(2) of the Regulations of the Office. It's worth noting here that the so-called factors, as the OPT himself points out, are non-exhaustive and are only supposed to help the Prosecutor in his assessment of gravity of the situation presented before him. Those factors include the scale, nature and manner of commission of the crimes, and their impact.[21]

In addition to the factors cited above, the Prosecutor also made use of two other factors cited in article 8(1) of the Rome Statute, which are meant to be used as statutory guidance in determining the gravity of a given situation. According to article 8(1), the Prosecutor should verify if the crimes under investigation are committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission.[22]

The Prosecutor did not also fail to mention both quantitative and qualitative considerations which were of primary importance in the assessment of gravity, following what had been mentioned earlier in relation to the Abu Garda case. As regards the factor of scale, although the Prosecutor deplored the killing of nine passengers on the *Mavi Marmara*by the Israeli Defence Forces (IDF), he considered

---

[17] - See William, S.A., and Schabas, W. A., ' Issues of Admissibilty', in Triffterer, O. (ed.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observers' Notes, Article by Article, 2nd edition, C.H. Beck-Hart-Nomos, Munchen, 2008, pp. 605-625.

[18]- The attack on the "AMIS" personnel resulted in the killing of twelve and the attempted murder on other eight personnel with the knowledge that they were involved in a peacekeeping mission in the region of Darfur, established in accordance with the UN charter. According to the Prosecutor's allegations, the attack constituted a breach of the international law of armed conflict, which normally entitles such personnel to the protection given to civilians and civilian objects. Hence, Abu Garda was accused of war crimes since he intentionally directed attacks against personnel, installations, material, units and vehicles involved in a peacekeeping mission under articles 8(2)(e)(iii) and 25(3)(a) of the Rome Statute.

[19]- (ICC-02/05-02/09-243-Red), PTC(I) (8 February 2010), para. 33.

[20] - Ibid, para. 34.

[21] - See Office of The Prosecutor, Situation on Registered Vessels of Comoros, Greece and Cambodia, Article 53(1) Report, 6 November 2014, para. 136.

[22] - Ibid, para. 137.

that the total number of victims of the flotilla incident reached relatively limited proportions as, compared to other cases investigated by the office.[23]

Concerning the nature of the crime committed, the Prosecutor admitted that there was a reasonable basis to believe that war crimes were committed, such as willful killing and willfully causing serious injury to body and health under article 8(2) (a) (i) and article 8(2) (a) (iii) of the Rome Statute - both of which are grave breaches of the Geneva Conventions - as well as the war crime of committing outrages upon personal dignity under article 8(2) (b)(xxi).[24]

While acknowledging that there was mistreatment and harassment of the passengers by the IDF, the Prosecutor considered that they did not amount to torture or inhuman treatment.

With respect to the manner of commission, while the prosecutor recognized that the means and extent of force used against the passengers were excessive in a number of instances, he again declared that the information available to him did not allow him to declare that the alleged crimes had been systematic or resulted from a deliberate plan or policy.[25]

As to the last factor of impact, again while the Prosecutor acknowledged that the alleged crimes clearly resulted in a significant impact on victims and their families, who suffered physical and/or psychological or emotional harm, he declared that the conduct of the IDF during the Incident could not be considered to have had a significant impact on the civilian population in Gaza. What is more is that, according to the Prosecutor, the interception of the flotilla, despite its aspects of humanitarian assistance, cannot be considered to have resulted in blocking the access of Gazan civilians to any essential humanitarian supplies on board the vessels in the flotilla.[26]

Strangely, the Prosecutor announces that even if the IDF committed the war crime of intentionally directing the attack against the Mavi Marmara and the Eleftheri Mesogios/Sofia, in the case of an unlawful blockade, such a finding would not significantly affect the gravity assessment of the potential case. In fact, the Prosecutor cites three considerations that allow making such a statement, all of which appear not to have a decisive role in the assessment of gravity in the case at hand. The considerations include:

(i) The Court's territorial jurisdiction is limited to events occurring on only three of the seven vessels in the flotilla[27];

---

23 - Ibid, para. 138.
24- Ibid, para. 139.
25 - Ibid, para. 140.
26 - Ibid, para. 141.
27 - In fact, only the incidents on the vessels of the Comoros, Colombia and Cambodia fall within the jurisdiction of the Court since all the three countries ratified the Rome Statute.

(ii) The information available provides a reasonable basis to believe that a limited number of crimes within the material jurisdiction of the Court were committed on only one of these three vessels;

(iii) The Court's territorial jurisdiction does not extend to any events that, while related to the events on board these vessels, occurred after individuals were taken off those vessels.[28]

The reasons put forward by the prosecutor in justifying his decision are not totally valid. In fact, if we agree with him on the limitation of the territorial jurisdiction of the Court to only three vessels among the seven vessels of the flotilla and to only events which took place aboard them, we ought to disagree on many other points:

- The fact that a limited number of crimes were committed and on only one of the vessels; namely the Mavi Marmara vessel, is not convincing and should not be consideredin itself a determining factor in the assessment of gravity. In this respect, the case of Abu Garda can be regarded as a clear example since both the flotilla incident and the Abu Garda are almost similar in the number of casualties. However, if we come to agree that the number of casualties (as a factor determining gravity) is similar in both the Darfur incident and the Gaza incident, there is no reason to qualify the former incident as being grave while denying it to the latter. But, unfortunately, the decision regarding both cases was different, which means, we are here in front of a clear case of double standards.

- The limitation of most casualties to only one of the seven vessels is due to the fact that the passengers of other vessels, as is declared by the Prosecutor himself, showed limited or no violent resistance in response to the takeovers of the vessels by the Israeli soldiers. Even so, the boarding and takeover of the vessels was conducted with the use of force.[29]
- It's true that the aim of the flotilla was not only to deliver aid but also to break what they considered to be the illegal siege of Gaza, but it remains that the flotilla vessels were civilian ships delivering humanitarian aid and did not constitute a threat to Israel.

Furthermore, in his attempt to justify his position that the flotilla incident did not meet the required gravity threshold, pursuant to article 17(1) (d), the prosecutor made a comparison between the flotilla incident and the Abu Garda case. According to the Prosecutor, although the Abu Garda case consisted only

---

[28] - See Office of The Prosecutor, Situation on Registered Vessels of Comoros, Greece and Cambodia, Article 53(1) Report, 6 November 2014, para. 143.

[29]- Ibid, para. 78.

inone single attack involving a relatively low number of victims but, it still remains that the attack is of a different nature since it was directed against persons who represent the international community. In addressing the impact of these attacks, the Prosecutor made use of the commentary of the International Law Commission on the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, which considers the attacks against peacekeepers as being "violent crimes of exceptionally serious gravity which have serious consequences not only for the victims, but also for the international community (…) as a whole".[30]

Similarly, the Prosecutor compared the consequences of both incidents (of Abu Garda and the Flotilla incident) and considered that the Abu Garda attacks resulted in a severe disruption of the AMIS operations, thus affecting its mandated protective roles with respect to millions of Darfurian Civilians in need of humanitarian aid and security.[31]

By contrast, the Prosecutor declared that the Flotilla incident crimes "are of a different nature and do not have a corresponding qualitative impact (…) and the alleged crimes committed do not involve similar aggravating factors"[32]. By mentioning the aggravating factors, the Prosecutor referred to those cited in the Abu Garda confirmation of charges Decision at paragraph 31.

But strangely enough, a quick look at the factors cited in that decision reveals that they are the same as those cited in the Flotilla incident and which the Prosecutor used as determinant factors in the assessment of the gravity of that incident. In fact, the factors cited in paragraph 31 of the Abu Garda confirmation of charges Decision include: the scale, nature, manner of commission and impact of the crimes as well as the quantitative and qualitative considerations.[33]

Finally, the prosecutor noted that although the peacekeeping mission in the Abu Garda case and the Flotilla incident had a humanitarian mission in common, they differ in some particular aspects. In fact, while acknowledging the humanitarian aspect of the Flotilla vessels due to the humanitarian crisis faced by the civilian population of Gaza because of the blockade imposed by Israel, the Prosecutor declared that the Flotilla's mission did not fall within the scope of article 8(2)(b)(iii) of the Rome Statute for the following reasons:

-First, the Flotilla's mission lacks neutrality and impartiality as evidenced by the Flotilla's political objectives and primary purpose of challenging the blockade

30 - International Law Commission, Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, p. 51.

31 - See Office of The Prosecutor, Situation on Registered Vessels of Comoros, para. 143.

32 - Ibid, para. 146.

33 - See Office of The Prosecutor, Situation on Registered Vessels of Comoros, Greece and Cambodia, Article 53(1) Report, 6 November 2014, paragraphs: 136, 138, 139, 140 and 141.

and raising publicity for this cause. Second, the Flotilla's failure to obtain the Israeli consent and the refusal to cooperate for alternative methods of distributing relief supplies.

What is more is that while the Prosecutor acknowledged that the situation in Gaza is a matter of international concern, he stated that this issue must be distinguished from his assessment which was limited to evaluating the Flotilla's incident. Hence, on the basis of overall considerations he concluded that the potential cases that would likely arise from the investigation of the Flotilla's incident would not meet the gravity threshold as required by article 17(1)(d) of the Rome Statute.

The decision reached by the Prosecutor on the Flotilla's incident must normally be viewed in the context of the ongoing blockade on Gaza, and thus seems to be fraught with many shortcomings: First, the fact for the Prosecutor to focus solely on the Flotilla's incident itself without giving due consideration to the blockade[34] imposed by the Israelis on the people of Gaza, (a population of more than 1.8 million) contradicts the main objectives of the ICC itself, which is to provide international peace and security by protecting human rights and the judgment of those violating the rules of international criminal law.

In line with this view, a fact-finding mission composed of some eminent experts[35] to investigate the 2010 raid on the Gaza Flotilla, concluded that a humanitarian crisis existed at the time the Flotilla was intercepted, and that on those grounds, the blockade of Gaza was illegal. Based on this assessment, it concluded that the interception on the high seas to enforce the blockade was also illegal. The Report added that the action against the Flotilla could not be justified even under Article 51 of the Charter of the United Nations. [36]

The Mission concluded that the conduct of the Israeli military towards the Flotilla passengers was not only "disproportionate to the occasion" but demonstrated levels of "totally unnecessary incredible violence". The Report concluded that such behavior could not be justified by security or any other

34- It is worth noting here that the blockade is still underway since the 2010 Flotilla incident and it is likely to continue for the coming years and no one knows how this collective punishment of the Gaza Strip will end.

35- The UNHRC fact-finding mission was appointed by the President of the Council pursuant to Resolution 14/1 of the Human Rights Council. The mission was led by:
- Judge Karl T. Hudson-Phillips, Q.C., retired Judge of the International Criminal Court (2003-07) and former Attorney General of Trinidad and Tobago (as Chairman and head of the Mission).
- Sir Desmond de Silva, Q.C. of the United Kingdom, former Chief Prosecutor of the United Nations-backed Special Court for Sierra Leone.
- Ms. Mary Shanthi Dairiam of Malaysia, former member of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

36- Report of the international fact-finding mission to investigate violations of international law, including international humanitarian and human rights law, resulting from the Israeli attacks on the flotilla of ships carrying humanitarian assistance, A/HRC/15/21, 27september 2010, paras. 261-262.

grounds, and constituted a "grave violation of human rights law and international humanitarian law".[37]

The Mission also found evidence to support prosecutions of the following crimes within the terms of article 147 of the fourth Geneva Convention:

- Willful killing of civilians;
- Torture or inhuman treatment; and
- Willfully causing great suffering or serious injury to body or health of civilians.[38]

A summary of the findings

As is obvious from the cases cited above, the treatment of the gravity threshold appears to be different. The Chambers or the prosecutors seem to tackle the issue of gravity threshold in a rather inconsistent way. Although some new factors have been developed by the judges of the ICC in assessing gravity, such as the qualitative factor or social alarm, it remains that the contours of gravity are not well defined and lack constancy and reliability in their interpretation. In fact, gravity is sometimes judged according to the type of victims of the crime as we have seen in the case of Abu Garda, sometimes according to the number of victims as we have seen in the case of the Flotilla incident, and sometimes according to the ranks and roles of the perpetrators as is the case with the PTC (I)'s approach in the Ntaganda case. This lack of clarity and consistency seems to have a significant impact on the interpretation of gravity. Thus, the Prosecutors appear to enjoy broad (if not unprincipled) discretion in deciding whether to open an investigation or not. The ambiguity of the concept of gravity is not solely dependent on the interpretation of the Chambers and the Prosecutor but it goes back to those who drafted the Rome Statute themselves. In reality, the head of the Chilean delegation at the U.N. Diplomatic Conference on the establishment of the ICC clearly expressed his opinion on the "need to explain more clearly the vague reference to sufficient gravity in regard to the justification of the Court's further action".[39] Bu t his remark received little attention and the concept of gravity was subjected to very limited debate among the other delegations. Therefore, gravity is used in two different ways: sometimes it is used as a threshold by the Rome Statute in line with article 17 (1)(d) below which the Court should not exercise its jurisdiction; in others it is used as a factor among others in justifying the selection of situations and cases over

[37] Ibid, para. 264.

[38] - Ibid, para. 265.

[39] - United Nations Diplomatic Conference of plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Rome, 15 June- 17 July 1998, Official Records: Volume II: Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the committee of the whole, A/CONF. 183/13(Vol. II), (2002).

others. In fact, as the War Crimes Research Office points out, " it has not always been clear when the Prosecutor is talking about gravity as a requirement (as an admissibility criterion) under the Rome Statute, versus gravity as one of presumably many factors leading to the OTP's decision to prosecute certain crimes over others".[40]

This lack of clarity seems to have a direct impact on the legitimacy[41] of the ICC. The two examples that can best clarify this lack of legitimacy are the cases of the African Union, the case of Iraq and the crime of aggression. These cases deserve in-depth study in order to fully understand the impacts on legitimacy of the ICC.

---

40 - See War Crimes Research Office, American University, Washington, College of Law, The Gravity Threshold of The International Criminal Court 52, 2008.

41 - See for instance, Richard, H. Fallon, Jr., Legitimacy and the Constitution, 118 HARV, L. Rev. 1787, 1789 (2005)).

MOHAMMED EL WALI * & MOHAMMED SADDOUGUI **   محمد الوالي* و محمد صدوقي**

العالم العربي في عصر كوفيد_19

LE MONDE ARABE A L'ERE DE LA COVID-19

The Arab World during the Covid-19 Era

Abstract The current health crisis that shook the world in 2020 has unique characteristics: it is global, unpredictable, multifaceted, and uneven in severity. Not sparing the Arab world, it revealed all these endemic problems, despite its diversity and great potential. The Arab world is more than ever called upon to learn the lessons of this crisis by adopting a social democracy and a model of sustainable development favoring more diversified, more productive and greener economies, economies that use technology and invest it in human capital and infrastructure.

Keywords *Health crisis, The Arab world, Development model, Economy, social democracy*

Résumé La crise sanitaire actuelle qui a secoué le monde en 2020 a des caractéristiques singulières : elle est à la fois mondiale, imprévisible, multiforme, et d'une gravité inégale. N'épargnant pas le monde arabe, elle a révélé tous ces problèmes endémiques et ce, malgré sa diversité et son grand potentiel. Le monde arabe est plus que jamais appelé à tirer les enseignements de cette crise en adoptant une démocratie sociale et modèle de développement durable favorisant des économies plus diversifiées, plus productives et plus vertes, des économies qui utilisent la technologie et l'investissent dans le capital humain et l'infrastructure.

Mots clés *Crise sanitaire, Le monde arabe, Modèle de développement, Economie, démocratie sociale.*

* أستاذ بالمدرسة الوطنية للتجارة والتسيير، جامعة محمد الأول، وجدة (المغرب)

**أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة (المغرب)

* *Professeur à L'École nationale de commerce et de gestion - Université Mohamed 1er – Oujda- (Morocco) m1.elwali@ump.ac.ma*

** *Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales – Universié Mohamed 1er – Oujda (Morocco) Saddougui65@hotmail.com*

Introduction

Il n'est pas difficile de confirmer le constat que le monde arabe est le foyer où la fréquence des crises est la plus élevée. Qu'elles soient économiques, politiques, sociales, culturelles, ou autres, ces crises participent toutes de la même manière au sous-développement et cachent toute lueur de progrès.
La crise sanitaire actuelle qui a secoué le monde en 2020 n'est pas des moindres et se distingue par des caractéristiques singulières : elle est à la fois mondiale, imprévisible, multiforme, et d'une gravité inégale. Elle vient se superposer aux autres crises qui rongent déjà le monde arabe.
C'est dans ce contexte mondial difficile que la pandémie de la covid-19 a révélé tous les problèmes endémiques du monde arabe et ce, malgré sa diversité et son grand potentiel.
Quelles sont alors répercussions de cette pandémie sur les pays arabes et pourquoi peinent-ils à y faire face, sans exceptions aucune ?

I- Le monde arabe au temps du coronavirus

Si l'on admet que le monde arabe est un foyer de crises récurrentes **(A),** la covid-19, une crise sans goût, ni odorat, vient confirmer le constat **(B).**

A- Le monde arabe, foyer de crises

Toutes les crises qui se sont succédées dans le monde arabe étaient prévisibles, puisque leur dynamique est généralement conditionnée par les velléités des grandes puissances. En effet, ce sont les puissances occidentales qui ont orchestré la première et la seconde guerre du golfe qui ont embrasé le moyen orient. L'embargo à l'encontre de l'Irak, suivi de l'opération « Bouclier du désert », ont provoqué des conséquences sanitaires et sociales catastrophiques sur la population irakienne[1]».
Malgré l'apparente variété des régimes politiques gouvernant les pays arabes, qu'ils soient monarchiques, républicains, ou révolutionnaires, ils ont pour dénominateur commun d'être apparentés à ce que la science politique appelle « l'autocratie modernisatrice[2]».
De ce fait, l'absence d'un minimum de démocratie et d'un immobilisme qui a trop perduré, étouffant, de ce fait, toute aspiration à la liberté et au changement, ont été des ingrédients suffisants pour déclencher le printemps arabe.
Cependant, ces révolutions ont été avortées par l'intervention des puissances occidentales qui ont fait sombrer plusieurs pays arabes dans le chaos total. Le cas

---

1 - https://www.monde-diplomatique.fr/index/sujet/guerredugolfe . (Consulté le 21/11/2020 à 23h40).
2 - Bertrand Badie, « Printemps arabe : un commencement », S.E.R. | « Études » 2011/7 Tome 415 pages 7 à 18.

de la Libye, de la Syrie et du Yémen témoignent toujours des conséquences catastrophiques de l'ingérence de puissances étrangères.
Par ailleurs, ce processus a pris davantage de l'ampleur en se déclenchant concomitamment avec la crise financière et économique de 2008 qui a impacté de manière différentielle les économies des pays arabes. Même si, comparativement à l'Europe, l'Amérique du Nord et de nombreuses régions, la zone du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) fut relativement préservée par la crise financière internationale.
Pour les pays du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCEAG), la crise fut essentiellement financière. Elle s'y est manifestée notamment par la « baisse des recettes des hydrocarbures, baisse de liquidités dans les banques, fuite des capitaux spéculatifs, éclatement de la bulle immobilière, perte de confiance en l'avenir et effondrement du crédit au secteur privé[3]».
Concernant les pays où les marchés financiers sont assez cloisonnés, mais dont les économies dépendent fortement des prix de l'énergie, à savoir, l'Algérie, le Soudan, la Libye et le Yémen, ces pays ont dû baisser leur production d'hydrocarbures d'une façon significative pour éviter la chute des cours. Ce qui a conduit à une baisse momentanée du rythme de croissance du produit intérieur brut (PIB) non-pétrolier.
Quant aux économies qui sont moins tributaires des mécanismes financiers et énergétiques internationaux, à savoir, la Jordanie, la Tunisie, la Syrie, le Liban, l'Égypte, le Maroc et la Mauritanie, ces pays ont enregistré une baisse sensible de leurs exportations vers l'Europe et les États-Unis, ainsi que des transferts des travailleurs immigrés et des investissements directs étrangers (IDE)[4].
Toutes les crises qui ont secoué le monde arabe ont évidemment provoqué des fissures difficilement réparables et dont les séquelles perdurent toujours. Il parait que leur enchainement est interminable. En effet, les réformes mises en œuvre pour parer aux crises demeurent généralement inachevées, puisqu'elles sont tout simplement supplantées par de nouvelles crises.
Il en est ainsi de l'actuelle crise sanitaire à envergure planétaire qui vient se conjuguer à la crise économique et financière se profilant dans des systèmes politiques figés, dépourvus de légitimité et largement contestés.

[3] - Samir Aïta, « Le retournement historique des économies arabes », Armand Colin | « Revue internationale et stratégique » 2012/2 n° 86 | pages 107 à 114.
[4] - Ibid.

B- La covid-19, une crise sans goût, ni odorat

La situation économique des pays arabes est fragilisée par la pandémie, notamment, les pays où sévissent les conflits et la violence **(1).** Un tel constat économique est aggravé par le double choc de la pandémie et l'instabilité politique **(2).**
Le double choc de la pandémie et l'effondrement économique ne semble pas remettre en cause les équations fondamentales des rivalités régionales **(2).**

1- La pandémie dans le monde arabe : le constat économique

Avant la date du 17 décembre 2019, il était impensable et incompréhensible que le monde aille connaitre un grand tournant dans son histoire et qu'une crise sanitaire imprévisible va se déclencher quelque part en chine à Wuhan.
Pire encore, le monde est resté inoffensif face à cette crise à cause des velléités entre la chine et le monde occidental, notamment les Etats-Unis, même si les chinois ont avisé l'organisation mondiale de la santé une semaine après l'apparition de la maladie qui s'est très rapidement propagée à l'ensemble du globe au cours des premiers mois de 2020.
Un tel immobilisme au niveau planétaire a eu des conséquences sanitaires, économiques et sociales catastrophiques. Le monde arabe, à l'instar du reste du monde, va aussi payer la facture lourde.
Le virus a provoqué une chute brutale des cours de pétrole, un recul perceptible de plus de 5 % de l'économie de la région en 2020. Des millions de personnes ont, de ce fait, basculé sur le plan économique. Les nations unies estiment qu'un quart de la population pourrait se retrouver sous le seuil de pauvreté. En conséquence, cette situation aura de graves répercussions sur la stabilité politique, déjà fragilisée par les conflits intra et interétatique[5].
Le constat établit par les nations unies est plus qu'alarmant. En effet, les femmes comme les migrants, en plus des 55 millions de personnes ayant déjà besoin d'une assistance humanitaire, dont 26 millions de réfugiés et de personnes déplacées dans leurs propres pays, seront particulièrement touchés. Les cours du pétrole, les transferts de fonds et le tourisme sont tous affectés par la COVID-19.
Des économies de rente non diversifiées, des systèmes de protection sociale inefficaces et fragiles, des niveaux d'endettement inquiétants, des taux de chômages qui ne cessent de croitre exponentiellement, etc., tous ces facteurs conjugués à des institutions politiques très faibles, sont autant de paramètres aggravants et entravant

[5] - António Guterres, « Le COVID-19 et la région arabe : une occasion de reconstruire en mieux », Note de synthèse du Secrétaire général de l'ONU sur la COVID-19et les pays arabes, 23 juillet 2020. [En ligne]. Url: https://www.un.org/ (consulté le 23/11/2020 à 17h35).

la capacité de nombreux pays de se préparer aux grandes crises et d'en atténuer les effets[6].

Le facteur aggravant majeur est donc la rupture du lien fréquent de la crise économique et crise financière par un paramètre extérieur, à savoir, la crise sanitaire.

Le cercle vicieux classique mettant en corrélation la chute des investissements et le marasme économique prend très vite de l'ampleur, puisque les budgets des Etats sont fortement impactés par la crise.

Suite à ce marasme économique généralisé qui n'a épargné ni pays développés ou en voie de développement, les cartes économiques, et par ricochet, les cartes géopolitiques, seront remises en causes.

De ce fait, les centres d'impulsion de la mondialisation, déstabilisés par la crise, vont réagir en se déplaçant pour rechercher un nouvel équilibre. C'est alors dans ce contexte qu'il est utile de s'interroger sur le positionnement du monde arabe.

La situation dans certains pays fragiles du monde arabe où sévissent conflits et violences ne peut être que préoccupante et de mauvaise augure. En effet, à un moment où le secrétaire général de l'ONU a appelé le monde à un cessez-le-feu mondial et faire face à l'ennemi commun, à savoir la Covid-19, qui ne se soucie ni de la nationalité, ni de l'appartenance ethnique, ni de la faction ou de la foi[7], certains régimes autoritaires semblent toujours pris par le sens de l'irresponsabilité, reléguant l'entraide, et surtout le système de santé au dernier plan en déclarant la guerre à leurs voisins ou à leurs propres citoyens. L'on s'interroge ainsi sur le sort des systèmes de santé déjà fragilisés dans ces pays. Leur effondrement est inéluctable.

2- Un constat économique aggravé par le double choc de la pandémie et l'instabilité politique

Deux grandes catégories de pays dans le monde arabe peuvent être étudiées pour tracer les grandes lignes des politiques à adopter après la pandémie en vue de relancer le développement dans ces pays.

Les pays dont l'économie est basée essentiellement sur la production des carburants et qui sont appelés à diversifier le tissu économique et asseoir les bases d'un système fiscal équitable et au service d'un modèle de développement durable.

Les pays dont l'économie est plus ou moins diversifiée, mais qui présente des dysfonctionnements affectant négativement toute relance de développement. Les défaillances du système économique et social dans ces pays ont, entre autres, pour

---

6 - Ibid.

7 - Secretary-General's Appeal for Global Ceasefire, United Nations Secretary-General, 23 March 2020, [En ligne]. Url: https://www.un.org/sg/en / , (consulté le 27/11/2020 à 00:28).

origine la prédominance du secteur informel, la vulnérabilité du système public de la santé et de l'éducation[8], etc.

De ce fait, l'impératif d'adopter des politiques privilégiant le développement économique et social en priorisant l'innovation, notamment, dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'emploi est crucial pour contrer les conséquences de la pandémie.

Outre les problèmes d'ordre économique, le monde arabe demeure le creuset privilégié par les conflits et l'instabilité politique, notamment après les soulèvements qui se sont déclenchés pendant le printemps arabe. Cette situation survenue avant la pandémie s'est encore aggravée et semble orienter plusieurs pays vers l'inconnu.

Certes, l'ampleur de la pandémie n'est pas le même poids dans tous les pays arabes et est fonction des moyens de chacun. Cependant, même si ces pays ont tous adoptés des mesures économiques et sociales mises en œuvre en appui aux ménages et entreprises pour contrer la crise, les indices d'une relance économique effective après la pandémie ne semblent pas rompre avec les cultures politiques à dominante autoritaire. Ce qui compromettrait les changements tant aspirés par les populations et emprunter le chemin du développement.

Par ailleurs, un autre facteur aggravant, corollaire du manque d'une gouvernance démocratique, est le manque de la transparence. De ce fait, la banque mondiale, dans son rapport intitulé importance de la transparence pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, montre que les estimations des coûts de la crise sanitaire sont fluctuants et varient rapidement. Cela a des répercussions directes sur la transparence des questions économiques, telle la dette publique, et qui est élément déterminant pour stimuler la croissance et renforcer la confiance dans les institutions publiques[9].

Les prévisions économiques avancées par les économistes de la banque mondiale montrent que cette région demeurera confrontée au triple défi d'une faible croissance à long terme du PIB par habitant, d'une situation macroéconomique fragile et de marchés du travail faméliques[10].

L'intensité du choc consécutif à la crise sanitaire est nettement perceptible dans certains pays que d'autres. Il n'est pas question ici d'évoquer le cas des pays en conflit, puisque la situation économique n'est pas une priorité.

Ainsi, la dette publique a atteint des seuils critiques dans la majorité de ces pays. En effet, la dette publique de la Tunisie, de l'Egypte et de la Jordanie est supérieure à 80% ; quant au Liban, il a même cessé le remboursement de sa dette publique.

---

[8] - Bertrand Badie, « Printemps arabe : un commencement », op. cit., pp.7-8.

[9] - Banque Mondiale, Bulletin d'information économique : Importance de la transparence pour la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, du 09 avril 2020, [En ligne]. Url : https://www.banquemondiale.org/fr/region/mena/publication/mena-economic-update-april-2020-how-transparency-can-help-the-middle-east-and-north-africa (Consulté le 03/12/2020 à 23h37).

[10] - Ibid.

Concernant le Maroc, malgré la création d'un un fonds spécial de gestion du Covid-19, sa dette publique est condamnée à progresser très vite et l'endettement du Trésor représente 65% du PIB.
Par ailleurs, si les pays du Golf ont résisté au double choc du nouveau coronavirus et de l'effondrement des prix du pétrole grâce aux réserves financières très importantes et du fait qu'ils sont peu endettés, d'autres, comme l'Algérie dont les réserves ont fondu de manière exponentielle, a basculé aux côtés des pays déficitaires.
Si l'on vient à la problématique de la géopolitique, la survenance de la crise sanitaire n'a pas changé les équations fondamentales des rivalités régionales, mais, les crises semblent se pérenniser[11].
A l'ère du management public, le monde arabe, à l'image d'une entreprise qui pourrait courir tous les risques possibles, une faillite imminente, récession économique, agression ou occupation, catastrophe naturelle, etc., doit désormais s'approprier les mécanismes de la gestion des crises qui doivent faire partie intégrante des processus stratégiques généraux.la pandémie du coronavirus est une leçon pour tous les pays du monde, en particulier les pays arabes. Seuls les pays qui l'assimilent vont affirmer leurs capacités à anticiper les crises et en faire une opportunité pour un décollage économique et le développement durable.

II- Réaction des pays du Monde arabe à la crise sanitaire

Dans le domaine de la santé on ne peut comprendre les difficultés actuelles, les comportements contradictoires, les décalages entre discours et pratiques, les exigences des populations et l'impuissance des politiques, sans prendre en considération la multiplicité et la diversité des héritages et des références, et la façon dont aujourd'hui ils affleurent, resurgissent ou impriment les attitudes des individus et des groupes[12].
La pandémie de la covid-19 n'a pas épargné le monde arabe. Cette crise a particulièrement mis en exergue l'incapacité des infrastructures sanitaires, souvent délabrées, de ces pays à répondre aux risques d'une pandémie mondiale[13]. Certes, la région arabe, dans laquelle vivent 436 millions de personnes, a gardé initialement des taux de transmission et de mortalité inférieurs à la moyenne mondiale. Mais de

---

11- Ibrahim YASOUF, « Le Covid-19 est-il un game-changer pour le Moyen-Orient et le Maghreb ? », Institut Montaigne, Avril 2020, [En ligne], Url : https://www.institutmontaigne.org (consulté le 04/12/2020, à 00h47).
12- Elisabeth Longuenesse. Santé, Médecine et Société dans le monde arabe: Héritages et enjeux, L'Harmattan, 15 p., 1995, Comprendre le Moyen-Orient. ffhalshs-00361027f. [En ligne]: https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00361027. (Consulté le 30/11/2020 à 1h15).
13 OCDE, Réponse à la crise du Covid-19 dans les pays de la région MENA, 2020. [En ligne] : http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/reponse-a-la-crise-du-covid-19-dans-les-pays-de-la-region-mena-082e24c2/ . (Consulté le 17/12/2020 à 14h).

récentes tendances sont source d'inquiétude, en raison de services de santé inégaux et de l'insuffisance de soins de base dans de nombreux pays[14].
Avant d'évoquer la réaction des pays arabes à la pandémie de la covid-19 **(B),** il est judicieux de souligner, d'orses et déjà, qu'il s'agit d'une région où les problèmes se superposent et qui se singularise par les inégalités profondes qui rongent ses pays **(A).**

A- Inégalités marquant le monde arabe

Dans un premier temps, nous passerons en revue un état des lieux **(1)** des handicaps et faiblesses qui rongent les pays arabes avant de présenter l'incapacité des infrastructures sanitaires dans ces pays **(2).**

1) Etat des lieux

Au XXIe siècle, les pays arabes se sont heurtés à des obstacles économiques et sociaux tant profonds que complexes. Ces obstacles consistent, entre autres, en des taux d'analphabétisme élevés, une détérioration de l'éducation, un ralentissement de la recherche scientifique et du développement technologique, des bases de production et une capacité concurrentielle faibles, une pauvreté généralisée et des taux de chômage croissants[15]. Ces obstacles, ont un impact négatif sur leur présent et leur avenir.
En dépit des différences majeures qui caractérisent leurs systèmes économiques, les pays arabes partagent un certain nombre de fléaux communs[16].
Il est utile de rappeler que près de la moitié des pays du monde arabe vivent dans un état de guerre ou de faiblesse (voire d'absence) d'un État central ; ou de soulèvements sociopolitiques populaires, de blocus ou encore d'occupation.
Le rapport sur le développement humain (IDH) dans le monde arabe note que les pays arabes ont progressé entre 1980 et 2010 principalement en matière d'éducation et de santé. Cependant, la crise financière de 2008, conjuguée à l'instabilité politique depuis 2011, a eu un impact négatif sur le développement humain dans la région.

---

[14] Le Secrétaire général des Nations Unies sur la COVID-19 et la région arabe : Une occasion pour « reconstruire en mieux ». [En ligne] : https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/sg_policy_brief_covid-19_and_arab_states_english_version_july_2020.pdf. (Consulté le 1/12/2020).
[15] Programme des nations unies pour le développement, Rapport sur le développement humain arabe 2016. [En ligne] :https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016--youth-and-the-prospects-for-/. (Consulté le 12/12/2020).
[16] Catin (M.), Mouhoud (E.), « Inégalités et pauvreté dans les pays arabes », Revue Régions et Développement, n°35-2012, p.5. [En ligne] : https://regionetdeveloppement.univ-tln.fr/wp-content/uploads/1_Introduction- 2.pdf. (Consulté le 13/12/2020).

Pour preuve, la croissance annuelle moyenne de l'IDH a chuté de plus de la moitié entre 2010 et 2014 par rapport à celle enregistrée entre 2000 et 2010[17].
Les inégalités se sont creusées atteignant une moyenne supérieure à la moyenne mondiale. Cette situation s'explique en partie par le nombre croissant des conflits armés et des crises violentes qui secouent la région. Ceux-ci sont passés de quatre à onze entre 2000-2003 et 2010-2015. Ces conflits, dont certains deviennent de plus en plus longs, non seulement causent une perte massive de la vie mais aussi font inverser les gains de développement économique durement acquis en détruisant les ressources productives, le capital et la main d'œuvre jusque dans les pays voisins[18].
Le rapport sus-cité révèle quelques chiffres inquiétants. Ainsi, la région arabe qui ne représente que 5% de la population mondiale a été le théâtre de 17% des conflits mondiaux entre 1948 et 2014 et de 45% des attentats terroristes en 2014. Au cours de la même année, la région abritait 47% des personnes déplacées internes et 57,5% de tous les réfugiés dans le monde. Tous ces facteurs se combinent pour créer un sentiment global d'exclusion et un manque d'opportunités dans une grande partie de la région.
Certes, les indices de développement varient d'un pays à l'autre, mais plusieurs pays de la région sont classés très bas sur l'échelle mondiale. En effet, les chiffres de la Banque Mondiale, hormis les pays du Golfe, les autres Etats arabes ont enregistré un taux de chômage allant de 9 à 26%[19]. En outre, l'emploi informel atteint jusqu'à 74% au Yémen, 71% au Liban et 63% au Maroc. Il représente en moyenne 68% dans la région arabe[20]. L'informalité est en général associée à une protection faible ou inexistante et à des revenus bas et instables, ce qui rend les travailleurs informels particulièrement vulnérables à la crise.
Il existe plusieurs degrés de vulnérabilité. Certains pays sont exposés aux économies du sud de l'Europe qui sont durement touchés, d'autres pays dépendent principalement du tourisme ou du transfert de fonds. Les pays arabes les moins avancés et très endettés ont été et restent fortement limités dans leur capacité à faire face à une crise d'une telle ampleur et à ses conséquences à long terme. Le contexte est également marqué par l'effondrement des cours du baril qui bouleverse la place du Monde arabe dans la mondialisation. À ces vulnérabilités s'ajoutent d'autres que nous exposerons en détail par la suite.

---

17 . Programme des nations unies pour le développement, op.cit.
18 Ibid.
19 Abdelmoula (M-R.), « Le monde arabe au temps du corona », Orient XXI. [En ligne] : https://orientxxi.info/magazine/le-monde-arabe-au-temps-du-corona,3900. (Consulté le 15/12/2020).
20 Bonnet (F.), Vanek (J.), Chen (M.), Women and Men in the Informal Economy: A Statistical, ILO, p. 10. [En ligne]:Briefhttps://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--travail/documents/publication/wcms_711798.pdf . (Consulté le 13/12/2020).

Ces données permettent de mieux comprendre la fragilité de la situation sanitaire dans la plupart des pays arabes, que le coronavirus va exacerber[21].

2) Incapacité des infrastructures sanitaires

Comme souligné précédemment, la Covid-19 a particulièrement mis en exergue l'incapacité des infrastructures sanitaires dans le monde arabe à répondre efficacement aux risques de cette pandémie. Certes, les pays arabes n'ont pas été touchés tous de la même façon par la pandémie. Mais il faut garder à l'esprit que les chiffres officiels ne donnent pas forcément une image fidèle de la situation. Les chiffres communiqués par les autorités ne représentent qu'une fraction du nombre réel de cas. Certains pays signalent peu ou pas de cas parce qu'ils présentent un faible ratio de tests par cas confirmé et ont par conséquent peu de chance de mener une campagne de dépistage suffisamment étendue pour identifier l'ensemble des contaminations. Pour beaucoup d'autres pays de la région, le succès ne se mesure pas par la capacité à juguler la pandémie mais par la dissimulation la plus efficace possible du coût humain du virus[22].

En réalité, les pays du monde arabe ont subi les conséquences de la faiblesse des dépenses de santé, de l'insuffisance des ressources humaines dans le secteur de la santé et du manque d'équipement médical. En effet, les dépenses totales de santé par habitant sont, dans la plupart de ces pays, largement en dessous des moyennes des pays de même niveau de revenus[23]. Le nombre de médecins pour mille habitants est dans la région bien inférieur au seuil recommandé par l'OMS[24].

En outre, dans le monde arabe, il y a deux infirmières pour mille habitants et les dépenses de santé correspondent à 5% du PIB, alors que dans la moyenne mondiale, il y a huit infirmières pour mille habitants et les dépenses moyennes de santé correspondent à 10% du PIB. En plus, Les pays arabes les plus nantis disposent de moins de 3 lits d'hospitalisation pour 1 000 habitants, contre 6 en France ou 13 au Japon. Ce chiffre tombe à moins d'un lit dans des pays comme le Yémen. Quant au nombre de médecins, toujours pour 1 000 habitants, il se situe entre 0,3 et 2,5 contre 3,4 en France[25].

La majorité des pays de la région déplorent un manque d'équipements de protection individuelle : masques, bavettes, combinaisons spéciales et solutions hydroalcooliques pour stériliser et désinfecter. Ils manquent également de tests, de laboratoires d'échantillonnage et d'équipements médicaux lourds nécessaires pour

---

[21] Abdelmoula (M-R.), op.cit.

[22] Institut Montaigne, Le Covid-19 est-il un game-changer pour le Moyen-Orient et le Maghreb ? ». [En ligne] : https://www.institutmontaigne.org/blog/le-covid-19-est-il-un-game-changer-pour-le-moyen-orient-et-le-maghreb. (Consulté le 13/12/2020).

[23] OCDE, op.cit., p. 5

[24] Ibid.

[25] Abdelmoula (M-R.), op.cit.

la prise en charge des personnes infectées et dont l'état requiert l'hospitalisation, la mise sous surveillance et la réanimation[26].
Quant aux lits de soins intensifs et respirateurs artificiels, leur nombre ne dépasse guère quelques milliers dans les pays les moins dotés.
Outre ces pénuries de matériels spécifiques, dans de nombreuses sociétés arabes, les populations souffrent des moyens de subsistance insuffisants ; ce qui rend le confinement pour plusieurs familles un véritable enfer.

B- Réponse du monde arabe à la Covid-19

Il importe de souligner d'emblée que la région arabe a été relativement épargnée surtout durant la première vague de la pandémie en comparaison avec d'autres régions du Globe. Quelques explications ont été avancées à ce propos. D'abord la part des jeunes dans la population : deux personnes sur trois ont moins de 24 ans[27]. Ensuite la précocité des mesures anticipant la diffusion du virus et la rapidité dans la décision de confinement et finalement la fermeté dans l'application du confinement.
Mais, force est de constater que la fiabilité des données est discutable. En effet, leur collecte est difficile, les méthodes de comptage diffèrent, et la plupart des pays sont passés par une phase de déni : l'information a été largement contrôlée, favorisant une sous-estimation des chiffres pour éviter la panique et les poussées critiques contre les autorités[28].
La suite de ce travail sera consacrée à la gestion de la crise sanitaire dans le monde arabe (a), puis aux réponses stratégiques des gouvernements arabes à la pandémie (b).

1) Gestion de la crise sanitaire dans le monde arabe

L'alerte rouge a été déclenchée en Iran en février 2020 lorsque les deux premiers cas officiellement testés positifs sont décédés à Qom. Les autorités iraniennes ont été très rapidement dépassées et le virus s'est répandu dans toute la région[29].
Tôt contaminés par le canal iranien, les Etats arabes semblent avoir échappé au pire. La région combinait pourtant des facteurs de vulnérabilités spécifiques.
À la suite de la confirmation des premiers cas de Covid-19 dans la région arabe, les gouvernements ont très rapidement déployé des efforts importants pour contrecarrer la pandémie. L'état d'urgence a été déclaré dans la quasi-totalité des pays qui ont également pris la décision de se barricader en fermant leurs frontières

[26] Ibid.
[27] De Montbrial (T.), David (D.), « Afrique du Nord et Moyen-Orient face au COVID-19 », Ramses, 2021, p. 140.
[28] Ibid.
[29] Ibid.

aux étrangers. Des mesures strictes de confinement ont été imposées telles l'auto confinement, la restriction des déplacements des citoyens et les couvre-feux. Les Etats se sont renforcés de manière extraordinaire en prenant en charge l'ensemble de la société, dans une période exceptionnelle.

Des pays ont été extrêmement rapides pour se confiner, mais d'autres qualifiés d'Etats laborieux, ont attendu pour voir l'évolution de la pandémie avant de décider le confinement et puis une troisième catégorie de pays qualifiés d'Etats impuissants n'ont pas pu prendre les mesures nécessaires.

La gestion de la crise sanitaire dans la région arabe nous conduit à distinguer entre trois catégories d'Etats que nous empruntons à Joseph Maila[30].

➢ L'Etat gestionnaire et instructeur

Il s'agit des Etats qui ont leur autorité en prenant des mesures draconiennes parmi lesquels nous pouvons citer : la fermeture des frontières, la fermeture des écoles, des universités et des lieux de culte, proclamation du couvre-feu, tout en prévoyant des amendes et des peines d'emprisonnement en cas de violation des mesures édictées. Mais c'est également un Etat instructeur qui enseigne les gestes qui peuvent sauver des vies.

➢ L'Etat-Providence

Ce sont les Etats qui ont pris des mesures d'intervention et de régulation dans les domaines économiques et sociaux. Cela se traduit par l'organisation de la solidarité, l'aide aux citoyens les plus nécessiteux, la création d'un fonds spécial pour la gestion de la pandémie et venir en aide aux populations les plus touchées et soutenir l'économie nationale ou encore par l'élaboration de plan d'urgence ou des plans de réformes.

➢ L'Etat Protecteur du culte

La décision de fermer les lieux de culte a été une énorme surprise pour de nombreux fidèles. C'est une perturbation importante du mode de vie et des habitudes des gens. Les mesures de distanciation sociale sont plus difficiles à observer dans les lieux de culte. Les Etats ont alors dû mobiliser les religieux pour faire passer le message de santé et de sécurité et légitimer les mesures exceptionnelles entreprises par les autorités afin d'endiguer la propagation du virus de la Covid-19.

---

[30] Maila (J), « Les conséquences stratégiques de la Covid-19 au Moyen Orient et en Afrique ». [En ligne] : https://www.youtube.com/watch?v=JYWzE_QFcVs. (Consulté le 19/12/2020).

La gestion de la crise sanitaire diffère d'un pays à l'autre et est tributaire des moyens disponibles dans chaque territoire.
Concernant les pays du Conseil de Coopération du Golfe, ils ont déployé des efforts considérables pour consolider les infrastructures sanitaires, ce qui a amélioré la qualité des services de santé. D'ailleurs, d'après une évaluation de la réactivité à l'épidémie publiée par l'OMS[31], tous les pays du CCG sauf le Qatar, ont obtenu 4 ou 5 sur une échelle de 1 à 5. Ces pays ont pu maitriser l'épidémie grâce à l'adoption d'une stratégie axée sur la prévention, de strictes mesures de contrôle prises et mises en œuvre précocement et de l'allocation de moyens importants à la détection et au traçage des cas[32]. Ainsi, les Emirats Arabes Unis et le Bahreïn figurent parmi les pays les plus avancés dans le monde en termes de détection des cas positifs[33].
La Jordanie, dont le système de santé est plus faible et la capacité de réaction est moindre, a rapidement réagi et a mis en œuvre des mesures de confinement qui lui ont permis de maîtriser la crise sanitaire mais avec un coût économique et sociétal plus élevé[34]. Mais, les cas positifs ont recommencé à augmenter à partir du mois d'octobre, ce qui a poussé le gouvernement à réimposé le couvre-feu.
Dans l'Afrique du nord, la situation est différente. En effet, la faiblesse des dépenses de santé et l'insuffisance des ressources humaines dans le secteur de la santé et des équipements sanitaires ont réduit la capacité des systèmes de santé de faire face à l'épidémie. Les gouvernements ont dû alors adopter de strictes mesures de régulation qui ont contribué lors des premiers mois de la pandémie, à limiter le nombre des cas infectés. Toutefois, la situation épidémiologique a montré une hausse inquiétante des cas positifs suite au déconfinement progressif qui a été décidé dans la quasi-totalité des pays de la région.
Quant au Liban et grâce à la mise en place d'un confinement stricte sur l'ensemble du territoire et au bouclage de ses frontières, il avait bien jugulé la première vague du Covid-19. Mais, après les explosions du 4 août à Beyrouth, la situation sanitaire est devenue incontrôlable : le nombre de cas infectés et le taux de mortalité ont augmenté à un rythme accéléré. Cette hausse des chiffres inquiète au regard des crises profondes qui frappent le pays, notamment celle du secteur hospitalier d'autant plus qu'il est très difficile de réimposer des mesures de régulation à cause de leur impact sur l'économie déjà fragilisée.
Dans les autres pays fragilisés par des conflits, les infrastructures de santé étant en partie détruites par les guerres, il s'est avéré que l'application de mesures préventives afin de lutter contre la propagation de la maladie est difficile car les

31 OCDE, op.cit., p. 5.
32 Ibid.
33 Ibid.
34 Ibid.

situations économiques étaient déjà fragiles et ne pouvaient supporter davantage de restrictions. La capacité de faire face à la crise fait quasiment défaut. C'est le cas notamment de la Syrie, de la Libye et du Yémen.

2) Réponses stratégiques des gouvernements arabes

Dans la région arabe, des structures interministérielles pour renforcer la coordination institutionnelle ont été créées par les gouvernements dès la confirmation des premiers cas de Covid-19. Par ailleurs, des comités scientifiques et techniques ont été mis en place pour assurer le suivi et l'évaluation de la situation.
Des mesures ont été également adoptées afin de garantir la continuité des services publics notamment en période de confinement. Plusieurs dispositions sur le télétravail ont été prises pour faciliter la continuité du fonctionnement de l'administration publique. Mais la généralisation du télétravail dans l'administration publique s'est heurtée à plusieurs obstacles pour faute de compétences adéquates des fonctionnaires et à cause également de l'insuffisance de la numérisation des services et des procédures fondées essentiellement sur les documents papier qui constituent un facteur de risque de transmission du Covid-19.
En parallèle, des campagnes de sensibilisation des citoyens aux règles d'hygiène et aux mesures préventives ont été organisées en utilisant différents mass médias et par l'intermédiaire des réseaux sociaux. Des sites internet ont été mis en place afin de fournir l'information sur la situation du Covid-19, de répondre aux questions les plus fréquemment posées et de lutter contre la désinformation.
Notons finalement que les marchés publics se sont adaptés à la nouvelle donne en adoptant des mesures de facilitation de la fourniture rapide des biens sanitaires indispensables.

Conclusion

La pandémie du Covid-19 a provoqué une perturbation économique généralisée dans le Monde arabe du fait de plusieurs chocs simultanés. Cette crise sanitaire a révélé des failles et des fissures et des faiblesses dans les sociétés et les économies. Cependant, il faut y voir une occasion de reconstruire en mieux.
La région arabe est, en effet, dotée d'une diversité et d'un potentiel lui permettant d'atteindre les objectifs de développement durable.
La priorité doit être donnée à l'éducation et à la santé, dans les socles de la protection sociale, dans la technologie et l'innovation, dans l'éducation et l'emploi des jeunes pour plus d'égalité et d'inclusion.
Il faudrait par ailleurs stimuler la relance économique par l'édification d'un nouveau modèle de développement favorisant des économies plus diversifiées, plus

productives et plus vertes, des économies qui utilisent la technologie et investissent dans le capital humain et l'infrastructure.
De même, la priorité doit être accordée aux droits humains, comme il faudrait créer des institutions publiques plus efficaces, plus réactives et plus responsables qui donneront confiance aux citoyens et renforceront le contrat social.
Il faudrait voir dans la crise une opportunité d'engager un agenda global de réforme qui réponde aux grandes difficultés structurelles de la région arabe.

JAMAL IDDINE AIT TAHAR *

جمال الدين آيت طاهر*

قرار محكمة العدل للاتحاد الأوربي لـ 21 دجنبر 2016 (الدعوى C 104/16 P)، مظهر آخر لتطابق القانون الأوربي مع القانون الدولي

L'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne du 21 décembre 2016 (affaire C 104/16 P) : une autre manifestation de la conformité du droit européen au droit international

The judgment of the Court of Justice of the European Union of December 21st 2016 (case C 104/16 P): another manifestation of the European law's compliance with the international law

Abstract The tie between European law and international law is not an open secret. The article 3 (§5) of the Treaty on European Union "TEU" seals this compliance by providing that the European Union shall contribute, among other things, to the strict observance and the development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter. The final judgment of the Court of Justice of the European Union "CJEU" of December 21, 2016 (case C 104/16 P) annulling the judgment of the Tribunal of December 10, 2015 - Front Polisario v Council (Case T 512 / 12) was a case in point which demonstrates the alignment of this European law with the international law's principles. The main legal reminder that the European Court of Justice addressed to the European Union's Tribunal was the requirement respect of 1969 Vienna Convention on treaties law and its guiding principles as the relative effect of treaties.

Keywords *International law, European law- European Union's Court of Justice, European Union's Tribunal, 2012 Morocco/EU agricultural agreement.*

Résumé La relation entre le droit européen et le droit international n'est pas un secret de polichinelle. Le Traité sur l'Union Européenne "TUE" dans son article 3 (§ 5) scelle cette relation de conformité en disposant que l'Union européenne contribue, entre autres, au strict respect et au développement du droit international. L'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne "CJUE" du 21 décembre 2016 (affaire C 104/16 P) annulant l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 10 décembre 2015 - Front Polisario/Conseil (Affaire T 512/12) était un cas d'espèce qui démontre l'alignement de ce droit européen sur les principes du droit international. Le principal dispositif juridique de rappel à l'ordre que la Cour de justice européenne a adressé au Tribunal était l'obligation de respect de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités et ses principes directeurs dont l'effet relatif des traités.

Mots clés *Droit international, Droit européen, Cour de Justice de l'Union européenne, Tribunal de l'Union européenne, Accord agricole Maroc/Union européenne de 2012*

* باحث في القانون الدولي العام وقضايا الحكامة الدولية (المغرب)

* *Chercheur en droit international public et gouvernance mondiale (Morocco) jiaittahar@gmail.com*

Introduction

Les prémisses institutionnelles de l'Union européenne, aujourd'hui à 27, remontent au 23 juillet 1952 avec la ratification du traité de la *Communauté européenne du charbon et de l'acier* "*CECA*". Ce après quoi est venu le traité de la *Communauté économique européenne* "*CEE*" et celui de la *Communauté européenne de l'énergie atomique* "*Euratom*" ou "*CEEA*" tous deux signés à Rome le 25 mars 1957. Ce groupement institutionnalisé d'Etats européens a été complété par l'Acte unique européen en 1986, le Traité de Maastricht en 1992, le Traité d'Amsterdam en 1997, le Traité de Nice en 2001, le Traité de Lisbonne en 2007 et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012.

La gouvernance de l'UE se caractérise par le triangle institutionnel Parlement, Conseil et Commission et par le mécanisme de codécision. Mais à côté de ce trio, existent d'autres institutions telles la Cour de justice de l'UE "CJUE" qui veille au respect du droit européen, à coté du Tribunal et des tribunaux spécialisés[1], et la Cour des comptes se chargeant du contrôle du financement des activités de l'Union sans omettre la Banque centrale européenne qui conduit la politique monétaire de l'Union avec les banques centrales des Etats de la zone Euro[2].

Le présent article traite de la problématique de la relation de résonnance juridique et jurisprudentielle entre le droit international et le droit européen à travers le cas concret de l'arrêt de la CJUE du 21 décembre 2016 (affaire C 104/16 P)[3] annulant l'arrêt du Tribunal du 10 décembre 2015 (Front Polisario/Conseil, affaire T 512/12)[4]. Le rejet en appel de ce dernier arrêt démontre, oh combien, la jurisprudence en l'UE ne peut point transgresser les principes du droit international, chose qui renforce le droit européen en tant que droit international régional de premier plan.

Cet arrêt de la CJUE a su aligner en l'espèce le droit européen avec les principes du droit international conformément à l'article 3 (Paragraphe 5) du traité sur l'Union Européenne "TUE" où il est dit *« […] Elle (l'Union) contribue à la paix, …, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.»*[5]

---

[1] Selon l'article 19 du Traité sur l'UE «*1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités […]* » Consultable sur: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF . Date d'entrée le 29/11/2020 à 11h.

[2] Consultable sur: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF . Date d'entrée le 29/11/2020 à 11h20.

[3]Arrêt publié au Journal officiel de l'UE sous JOR 053 du 20 février 2017. Numéro d'information: 2017/C 53/23

Cf. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:C:2017:053:TOC. Consulté le 01/12/2020 à 18h.

[4] L'arrêt a été publié au Journal officiel de l'UE en date du 22 février 2016.

Cf. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:C:2016:068:TOC . Consulté le 21/10/2020 à 18h.

[5] Consultable sur: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF . Date d'entrée le 29/11/2020 à 11h35.

Les approches analytique (analyse des motifs juridiques des deux arrêts), descriptive (description externe et interne des deux arrêts) et juridique (appréhension des dispositifs normatifs utilisés), seront notre outillage méthodologique tandis que notre hypothèse a trait au constat de la courte viabilité de toute décision juridictionnelle européenne qui diverge des principes et préceptes du droit international.

L'intérêt de ce manuscrit est de déceler l'émergence de la justice européenne comme acteur à part entière au sein de la gouvernance multi-acteurs européenne.

La branche cognitive de cet article est le droit international public "DIP". Ce concept s'entend, selon Lassa Francis Lawrence Oppenheim, « *l'ensemble des règles coutumières et conventionnelles que les Etats civilisés s'obligent à respecter dans leurs relations mutuelles.»*[6]

Les conventions internationales, la coutume internationale, les principes généraux de droit, auxiliairement, la jurisprudence et la doctrine internationale[7], sont les sources du "DIP".

Le droit international public peut être général ou particulier.

Le premier concerne les règles générales à applicabilité universelle et identiques pour tous les sujets de l'ordre international**.** Selon H. Thierry, « *une norme n'appartient pas au droit international général si elle ne correspond pas à l'opinio juris*[8]*, sinon de tous les États, au moins à l'opinio juris generalis* »[9].

Le Jus Cogens fait partie du droit international général comme le laisse entendre l'article 53 de la Convention de Vienne (1969) suivant « *Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général […]* ».

Le second a trait aux règles applicables à un nombre restreint d'États, autrement dit des règles individuelles ne concernant que certains sujets du droit international formant le plan régional, local ou bilatéral.

A coté du droit international général, nous trouvons le droit international coutumier se composant de deux piliers: la pratique internationale régulière et générale des États et l'acceptation subjective de la coutume comme source de droit par la communauté internationale[10]. Pour la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, les règles du droit international coutumier doivent continuer à régir les questions qui n'ont pas été expressément réglées dans les dispositions de cette convention[11].

S'agissant du droit européen, nous notons qu'il est constitué par le droit primaire (les traités et les principes généraux du droit) et le droit dérivé (règlements, directives et décisions).

---

[6] Saham, M., «*Précis de droit public*», éd. Alwatania, Marrakech, 2006, p.78 (en arabe).

[7] Cf. l'article 38 du Statut de la CIJ.

[8] Thierry, H., «*L'évolution du droit international. Cours général de droit international public*», RCADI, t. 222, 1990, p. 59.

[9] Kindred, H., «*International Law, Chiefly as Interpreted and Applied in Canada*», 6e éd., Toronto, Emond Montgomery, 2000, p. 130.

[10] Cf. Dernier considérant du préambule de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961. Disponible sur: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/9_1_1961.pdf Consulté le 20/11/2020 à 15h.

[11] Dernier considérant du préambule de la Convention de 1961.

Nous allons voir en quoi l'arrêt du Tribunal du 10 décembre 2015 a enfreint les règles du droit international général et coutumier ce qui l'a exposé à l'annulation par la CJUE à travers son arrêt du 21 décembre 2016 et subséquemment la décision de cette cour de frapper de non recevabilité le recours du Polisario contre la décision n° 2012/497/UE du 8 mars 2012 du Conseil de l'UE approuvant l'accord agricole Maroc/UE (chapitre I). Ce dernier arrêt a foncièrement et tacitement remis les rennes du règlement de l'affaire du Sahara au droit international et à l'ONU et les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité de cette organisation. Une mission que ledit Conseil de sécurité poursuit pertinemment depuis 1975[12] (chapitre II).

Chapitre I. L'arrêt du Tribunal de l'UE du 10 décembre 2015 et l'enfreint aux règles du droit international

L'annulation de la décision n° 2012/497/UE du Conseil de l'UE du 8 mars 2012 était le jugement rendu par le Tribunal à travers son arrêt du 10 décembre 2015- Front Polisario/Conseil (Affaire T 512/12). Décryptons en les contours formels et matériels (A) et précisons comment cet arrêt avait-il provisoirement mis à mal la gouvernance de l'UE? (B).

Section I. Lecture externe et interne de l'arrêt du 10 décembre 2015

L'objet du recours en annulation interjeté par le Polisario, devant le Tribunal de l'UE, a été l'annulation de la décision du Conseil du 8 mars 2012 approuvant l'Accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche. Cette action juridictionnelle a été enclenchée en vertu de l'article 263 (dernier paragraphe) du Traité sur le Fonctionnement de l'UE "TFUE" alors que le domaine de compétence dudit Tribunal pour connaitre ce litige est prescrit par l'article 256 dudit "TFUE".

Ce recours a abouti à l'annulation de la décision 2012/497/UE du Conseil, du 8 mars 2012, approuvant l'accord entre l'UE et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche[13].

---

[12] Résolutions du Conseil de sécurité numéros: 377 (1975), 379 (1975) et 380 (1975).

[13] Le verdict de cet arrêt était le suivant: « *Par ces motifs, le Tribunal (huitième chambre), déclare et arrête :*

1) La décision 2012/497/UE du Conseil, du 8 mars 2012, concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'UE et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles nos 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, est annulée en ce qu'elle approuve l'application dudit accord au Sahara occidental.

2) Le Conseil de l'UE et la Commission européenne supporteront chacun leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario). » Cf. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A62012TJ0512

Publié au Journal officiel de l'UE le 22 février 2016, cet arrêt comportait une partie "fond de l'affaire" avec 134 points sur 251 soit 53,3% des points, alors que celle dédiée à la recevabilité détient 81 points sur 251 soit 32,4%. Ces deux subdivisions majeures de l'arrêt détiennent à elles seules 85,7% du corps de l'arrêt, le reste, soit 14,3% de l'arrêt, a été consacré aux antécédents du litige de 21 points soit 8,3%, à la procédure et aux conclusions des parties de 12 points avec 4,7% et aux dépens de 3 points à hauteur de 1,2%.

Relativement au fond, nous avions noté, dans un commentaire d'arrêt, que plusieurs défaillances juridique et historique ont parsemé l'arrêt dont l'impertinence de plusieurs de ses points au regard des règles du droit international. Ce commentaire d'arrêt, élaboré en notre qualité d'internationaliste marocain, a été adressé à la Commission européenne en date du 25 mars 2016[14].

Nous y avions noté aussi qu'au niveau du point n° 8 de l'arrêt, le Tribunal, a été "sélectif" vis-à-vis de l'Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice "CIJ" sur la question du Sahara de 1975 et ce en prenant une partie de la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 de l'Assemblée générale des Nations unies. Une action qui a emmené à un usage partiel et partial de cette résolution. En fait le paragraphe 6 de cette résolution 1514 qui stipule que *« Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les but et les principes de la Charte des Nations unies »* a été omis par le Tribunal.

Plus encore, la "CIJ", dans cet Avis consultatif de 1975 (point n° 162), avait confirmé l'existence de liens juridiques de souveraineté entre les tribus du Sahara et la monarchie marocaine[15] et ce en disposant ce qui suit « *[…] 162. Les éléments et renseignements portés à la connaissance de la Cour montrent l'existence, au moment de la colonisation espagnole, de liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental […]*».

Le Tribunal a aussi manqué de citer la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats qui avait prescrit dans l'un de ses principes que « *[…] La création d'un Etat souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un Etat indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même».*

Nous avions poursuivi qu'au niveau du point n°114, le Tribunal a décidé de considérer que le Polisario est directement et individuellement concerné par la décision attaquée du Conseil, omettant ainsi qu'une majorité écrasante de sahraouis vivants au Sahara le sont aussi et légitimement. La preuve de la position démographique faible du Polisario est que ce dernier refuse constamment, appuyé

Consulté le 17/11/2020 à 21h.

[14] La réception de notre missive « commentaire d'arrêt » a été accusée par la lettre n° Ares (2016) 5563936 du 13 octobre 2016 de la Commission européenne.

[15] Cf. Avis consultatif; C.I.J. Recueil 1975, p. 12. Disponible sur: http://www.icj-cij.org/docket/files/61/6195.pdf
Consulté le 17/11/2020 à 18h.

par l'Algérie, de recenser les sahraouis résidents à Tindouf par le Haut commissariat aux refugiés de l'ONU, en transgression flagrante du droit international général et humanitaire. En réalité, ces refugiés des camps de Tindouf ne représentent qu'une partie mince de l'ensemble des sahraouis et sont estimés au plus à 40 mille individus[16] alors que la population vivant au Sahara a été recensée, en 2014, à plus de 500 000 âmes[17].

Dans un autre cadre, nous avions noté également que le Tribunal de l'UE a rejeté tous les moyens du requérant, bien plus, il a estimé dans le point n° 215 de l'arrêt, après l'étude de ces moyens, qu'« *Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que rien dans les moyens et arguments du requérant ne permet de conclure qu'il est absolument interdit, par le droit de l'Union ou par le droit international, de conclure avec un État tiers un accord qui serait susceptible d'être appliqué sur un territoire disputé.*» ceci constituait une violation au principe *ne ultra petita* mais cette assertion a été rejetée par la Cour de justice dans l'arrêt du 21 décembre 2016 (points 45 et 46).

Section 2. L'arrêt du Tribunal du 10 décembre 2015 mettant à mal la gouvernance par la norme de l'Union européenne

Par cette décision juridictionnelle, le Tribunal n'était pas sur la même longueur d'onde avec les autres acteurs de la gouvernance européenne à savoir le Conseil, la Commission et le Parlement.

Concernant la position des institutions européennes sur le différend du Sahara, le point n° 56 de l'arrêt avait affirmé que le Conseil, la Commission, l'Union et ses États membres accepteront toute solution décidée conformément au droit international sous l'égide de l'ONU, quant au Parlement européen, il était sur la même longueur d'onde en élaborant une proposition de résolution le 23.3.2015 qui avait fait état de détournement d'aides alimentaires d'origine européenne par le Polisario et ce suite à un rapport de l'Office Européen de Lutte Anti-fraude (OLAF)[18].

Nous avions ajouté que le Tribunal de l'UE, en rendant cet arrêt, a omis, de se prononcer sur la situation déplorable des droits de l'Homme dans les camps de Tindouf où le Polisario prive la population refugiée de tous ces droits civils, politiques, économiques et culturels depuis plus de 40 ans.

---

[16] Discours du Roi Mohammed VI du 6 novembre 2015 à Laayoun. Disponible sur : https://www.maroc.ma/fr/activites-royales/discours-de-sm-le-roi-loccasion-du-40eme-anniversaire-de-la-marche-verte . Consulté le 17/11/2020 à 22h.

[17] Cf. Recensement Général de la Population et de l'Habitat « RGPH » 2014, paru au Bulletin officiel du Royaume du Maroc n° 6358 du 23 mai 2015, pp. 2914-2915.
Disponible sur : http://www.sgg.gov.ma/BO/FR/2015/BO_6358_Fr.pdf . Consulté le 24 octobre 2020 à 18h.

[18] Cette proposition de résolution souligne dans son paragraphe A que « *considérant que l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a révélé l'existence d'un réseau de détournement de l'aide humanitaire, qui n'était pas affectée aux populations réfugiées mais plutôt redistribuée sur les marchés sub-sahariens* ».
Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2015-0297&format=XML&language=FR . Site consulté le 27/10/2020 à 22h.

Nous en avions dégagé que l'arrêt du 10 décembre 2015 a révélé non pas l'indépendance de la justice européenne par rapport à l'exécutif (Conseil et Commission) et du législatif (Parlement), mais a fait paraitre clairement la volonté du Tribunal à émerger comme acteur à part entière de la gouvernance en UE.

Nous avions ajouté aussi que sans arriver à cette situation, les traités internationaux sont régis par la Convention de Vienne (1969), et ne peuvent être à la merci de juridictions internationales régionales comme c'était le cas alors. Ils ne peuvent non plus être à la merci des territoires non autonomes au monde et d'éventuels recours en annulation devant des juridictions nationale et/ou supranationale.

Nous avions clôturé notre commentaire d'arrêt par la conclusion expresse que la Cour de justice de l'UE doit, au bon sens juridique, annuler cet arrêt de 2015.

Chapitre II. L'arrêt de la CJUE du 21 décembre 2016 ou quand le droit européen s'accommode avec la norme internationale

Voyons, dans ce qui suit, le pourvoi en appel formé par le Conseil devant la CJUE contre l'arrêt du 10 décembre 2015 du Tribunal et comparons les deux arrêts (section 1). Ensuite il y a lieu d'élaborer une appréciation juridico-politique sur cette décision jurisprudentielle européenne définitive (section 2).

Section 1. Base procédurale du pourvoi et conclusions des audiences.

Le soubassement juridique des recours devant la Cour de justice de l'UE contre l'arrêt du Tribunal est d'abord l'article 256 TFUE (Les décisions du Tribunal pouvant faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice, limité aux questions de droit) puis l'article 56 du Statut de la CJUE (pourvoi pouvant être formé devant la Cour de justice, dans un délai de deux mois à compter de la notification, par toute partie ayant partiellement ou totalement succombée en ses conclusions et aussi par les parties intervenantes sauf les Etats et les institutions de l'Union lorsque la décision du Tribunal les affecte directement), et l'article 58 dudit Statut (les questions pouvant faire l'objet de pourvoi sont celles de droit) et l'article 61 du même Statut qui confère à ladite cour la compétence d'annuler la décision non fondée du Tribunal et de statuer elle-même définitivement sur le litige ou le renvoyer devant le Tribunal.

Chronologiquement parlant, le recours a été introduit le 19 février 2016 devant la CJUE[19]. Les motifs de ce pourvoi ont été présentés en six moyens comme suit:

- Le premier et le deuxième sont tirés de l'erreur de droit commise par le Tribunal, respectivement, dans l'analyse de la capacité à agir du Front Polisario et de celle de sa qualité pour agir.

[19] Voir les conclusions de l'Avocat général de la CJUE du 13 septembre 2016 point n° 32. Disponible sur: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=western%2Bsahara&docid=183273. Consulté le 14/10/2020 à 21h40.

- Le troisième moyen est pris de ce que le Tribunal a méconnu l'étendue de son contrôle juridictionnel sur le pouvoir d'appréciation du Conseil dans le domaine des relations économiques extérieures de l'Union ainsi que les conditions d'exercice de ce pouvoir d'appréciation.

- Le quatrième moyen est tiré du non-respect du principe *ne ultra petita*.

- Le cinquième moyen a trait à l'interprétation et à l'application erronée de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ainsi que de certaines règles du droit international.

- Le sixième moyen porte sur la méconnaissance des exigences applicables à l'annulation partielle d'un acte de l'Union.

Notre contribution à la genèse de la requête de la partie demanderesse devant la CJUE, en l'occurrence le Conseil de l'UE, s'est manifestée via les moyens n°1, 2 et 4. Ces trois moyens, parus au corps du recours, ont été proposés par nos soins dans le commentaire adressé à la Commission européenne.

Cet article scientifique s'intitulait: « *La sentence ultra petita de l'arrêt du Tribunal européen -Front Polisario/Conseil- de 2015, ou quand le juridictionnel faillit à la norme du droit.* »

En fait, les premier et deuxième moyens avaient trait à l'erreur de droit commise par le Tribunal, respectivement, dans l'analyse de la capacité et la qualité pour agir du Front Polisario, alors que le quatrième moyen concernait le principe *ne ultra petita*. Concernant ce dernier moyen nous avions, dans notre commentaire, noté que le requérant a perdu tous les moyens interjetés par lui devant le Tribunal.

A l'inverse de l'arrêt du Tribunal du 10 décembre 2015, celui du 21 décembre 2016 de la CJUE a précisé le cadre juridique de l'affaire à connaitre.

Ce cadre juridique à renfermé les instruments internationaux suivants:

- L'article 1er de la Charte des Nations unies relatif aux buts des nations unies dont l'instauration de relations amicales entre les nations fondées sur l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes et la prise de toutes mesures à même de consolider la paix mondiale[20].

- L'article 73 de ladite Charte qui aborde la question de la primauté des intérêts des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes pour les Etats membres des Nations unies ayant ou assumant la responsabilité de l'administration de ces territoires[21].

---

[20] Le paragraphe 2 de l'article premier de la Charte des Nations unies stipule « *Les buts des Nations unies sont les suivants: [...] 2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ; [...]* »,

[21] Cet article 73 de la charte de l'ONU prévoit ce qui suit « *Les Membres des Nations [u]nies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission*

-Le dernier considérant du préambule de la Convention de Vienne (1969) où il est stipulé que les règles du droit international coutumier régissent les questions non réglées dans les dispositions de ladite convention[22].

- L'article 3 (alinéa b) de la même Convention relatif à l'applicabilité de ladite convention aux accords entre Etats et autres sujets de droit international ou entre ces derniers sujets et aux accords non écrits[23];

- L'article 26 de cette Convention relatif au principe *« Pacta sunt servanda[24] »* selon lequel les traités doivent être exécutés de bonne foi par les parties[25].

- L'article 29 du même Traité relatif au principe de l'application territoriale des traités[26].

- L'article 30 paragraphe 2 relatif au principe de l'application de traités successifs portant sur la même matière[27].

- L'article 31 relatif au principe de la règle générale d'interprétation[28].

- L'article 34 relatif au principe de la règle générale concernant les États tiers[29].

Ce cadre juridique a été mis à profit pour évaluer la solidité des motifs juridiques soubassements de l'arrêt du Tribunal de l'UE.

Ainsi, au point 103 de l'arrêt, la Cour a noté que le Tribunal, en jugeant le pourvoi en annulation, avait transgressé le principe de l'effet relatif des traités dès lors que son interprétation de l'application de l'accord d'association (dont l'accord de libéralisation agricole de 2012) au Sahara a conduit à ce que cet accord affecte un «tiers ».

La Cour a aussi rappelé, au point 110, l'article 30, paragraphe 2, de la Convention de Vienne relatif à la prééminence du traité antérieur sur celui postérieur lorsque ce dernier l'indique expressément. Elle a conclu conséquemment

sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente charte [...] »

[22] Ledit considérant est le suivant « *affirmant que les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de la présente convention* ».

[23] Cet article 3. b) prescrit ce qui suit "*Le fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte : […]*

b) A l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite Convention; […] ».

[24] Littéralement en latin "les pactes doivent être respectés".

[25] Cet article 26 stipule que « *Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.* »

[26] Cet article 29 énonce qu' « *À moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire.* »

[27] Cet article 30. 2) dispose que « *[…] Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent […]*»

[28] Cet article 31 énonce qu' « *1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but […]*»

[29] Cet article 34 dispose ce qui suit « *Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers sans son consentement.*»

au point 112 que l'accord agricole de 2012 devait être considéré comme étant subordonné à l'accord d'association de 2000.

Au point 120, la Cour à emprunté à l'article 31, paragraphe 3, sous b), de la Convention de Vienne l'option d'interprétation des traités par le biais « *b) De toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité*».

Au point 126, la Cour a censuré l'analyse du Tribunal relative à la qualité pour agir du front Polisario et a décidé d'accepter le pourvoi du Conseil de l'UE sans examiner les autres moyens et arguments du recours.

Au point 127, la Cour a annoncé son verdict d'annuler l'arrêt attaqué c.-à-d. l'arrêt du Tribunal du 10 décembre 2015.

Au point 128 de l'arrêt est venue la décision procédurale de la Cour, se basant sur l'article 61, premier alinéa, de son statut, relative à l'auto saisine en vue de trancher définitivement sur le litige c.-à-d. le pourvoi en annulation interjeté par le Polisario contre la décision du Conseil approuvant l'accord agricole euro marocain de 2012.

Au point 133, la Cour a dénié au front Polisario d'avoir la qualité pour agir en annulation contre la décision attaquée. Ainsi elle arrête que « *Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner le surplus de l'argumentation par laquelle le Conseil et la Commission contestent la recevabilité du recours, il doit être considéré que le Front Polisario ne peut en tout état de cause pas être regardé, compte tenu des arguments qu'il invoque, comme ayant qualité pour agir en annulation de la décision attaquée.* »

Au point 134, la Cour a rejeté le recours du Polisario, ayant été accepté en "première degré" en 2015 par le Tribunal, et l'a frappé d'irrecevabilité[30].

Donc la Cour de Justice de l'UE a décidé sur deux volets: d'abord elle a annulé l'arrêt du Tribunal (point 127) suite à sa compétence en vertu de l'article 256 TFUE et a rejeté le recours du Polisario contre la décision du Conseil approuvant l'accord euro marocain de libéralisation des produits agricoles et de pèche en le frappant d'irrecevabilité (point 134).

La Cour a ainsi donné raison au requérant formant le pourvoi en appel, en l'occurrence le Conseil, qui avait initialement demandé l'annulation de l'arrêt attaqué et de statuer définitivement sur le litige en rejetant le recours initial de 2015.

---

[30] Le verdict de cet arrêt était le suivant: « *Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête :*
1) L'arrêt du Tribunal de l'UE du 10 décembre 2015, Front Polisario/Conseil (T-512/12, EU:T:2015:953), est annulé.
2) Le recours du Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) est rejeté comme irrecevable […]». Consultable sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:T:2015:953 Date d'entrée le 25 février 2021 à 19h40.

L'avis de l'avocat général du 13 septembre 2016 retrace, ci-après, la demande du Conseil présentée devant la Cour contre l'arrêt du Tribunal de 2015 comme suit: « *32. Par son pourvoi, déposé à la Cour le 19 février 2016, le Conseil, demande à la Cour :*

– d'annuler l'arrêt attaqué ;

– de statuer définitivement sur le litige en rejetant le recours, et

– de condamner le Front Polisario aux dépens exposés par le Conseil tant en première instance qu'au stade du pourvoi. »[31]

La CJUE a donc accédé à la requête du Conseil d'une manière quasi complète excepté le cas des dépens des Etats soutenants et de la Comader. Le point 4 du verdict de la Cour le précise clairement **«** *[…] 4) Le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, la République portugaise, la Commission européenne et la Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) supportent leurs propres dépens».*

Section 2. Appréciation sur l'arrêt de la CJUE de 2016: définitif en termes juridique et porteur en enjeux politiques

Les arrêts de la CJUE sont définitifs et ne font l'objet d'aucun recours. L'article 280 du TFUE le précise: **«** *Les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont force exécutoire dans les conditions fixées à l'article 299* **».**

En accédant à la requête du Conseil en rejetant le recours du Polisario le taxant de non recevabilité, la justice supranationale européenne arrête une réalité juridique limpide: le Polisario manque de stature et de statut juridiques pour interjeter en justice du fait qu'il manque de qualité pour le faire eu égard au droit européen et pour nous aussi au droit international[32].

Aussi, par cette décision juridictionnelle, la Cour de justice européenne a dénié au Polisario de disposer des privilèges du quatrième paragraphe ci-haut de l'article 263 du traité TFUE car ne disposant pas de statut de personne physique ni de personne morale de droit interne. Ladite Cour lui a dénié également d'être destinataire de l'acte juridique attaqué devant le Tribunal ou d'être concerné directement et individuellement par cet acte (la décision du Conseil de 2012).

---

[31] Voir les conclusions de l'Avocat général de la CJUE du 13 septembre 2016, ibid.

[32] Le droit international agrée pour la qualité de sujet de droit international, les Etats et les organisations internationales, alors que le statut des peuples et des mouvements de libération comme sujet de l'ordre international demeure peu clair comme l'affirme le professeur R. Ranjeva : « *l'élaboration du droit des peuples et des mouvements de libération a été l'œuvre de l'assemblée générale des Nations unies, dont le pouvoir normatif a été contesté* » alors encore que le statut de l'individu comme sujet de droit international reste aléatoire du fait qu'il dépend de la volonté des Etats membres des instruments internationaux le prévoyant. Cf. Ranjeva, R., «*Les peuples et les mouvements de libération nationale*», in Bedjaoui, M., (dir.) « *Droit international : Bilan et perspectives* », Ed. A. Pedone, 1991. pp. 109-110.

Par contre, comme nous l'avions noté dans notre commentaire d'arrêt, cette situation de jure concerne d'autres sahraouis largement majoritaires, organisés dans des institutions publiques et privés marocaines, et résidents sur le territoire sud du Royaume et qui sont destinataires légitimes de la décision européenne, validant l'accord agricole de 2012, maintenue par l'arrêt définitif de 2016 de la CJUE. Ces sahraouis ont été préjudiciés par l'arrêt annulé du 10 décembre de 2015 quant à leur droit à consentir à l'accord agricole euro marocain et à en bénéficier.

Puis, cet arrêt a ramené la jurisprudence européenne vers son affinité, instaurée par le droit primaire européen, avec le droit international. Ainsi le cadre juridique, nouveau chapitre introduit dans l'arrêt, s'est référencé principalement à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

Encore plus, le droit européen (droit primaire, Principes généraux de droit, droit dérivé) s'est aligné d'avantage sur le droit international (droit conventionnel, droit coutumier) après cette escapade juridictionnelle du Tribunal de l'Union européenne du 10 décembre 2015. En fait l'annulation d'un traité international ne peut être valable et valide que via le respect des préceptes du droit international dont, dans le cas d'espèce, le Traité de Vienne de 1969.

Cette Convention prévoie l'annulation d'un traité dans dix cas explicités au niveau de ses articles 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 et 64[33].

Nous en remarquons qu'une fois un ou plusieurs de ces cas surviennent, c'est aux parties au traité d'opter pour le mode de fin volontaire ou fortuit de l'engagement international qui correspond à leur intention ou à leur situation à savoir l'extinction, la suspension, le retrait, la dénonciation, l'impossibilité d'exécution ou autre dudit traité.

Enfin l'article 65 de la Convention explicite la procédure à suivre concernant la nullité d'un traité, son extinction, le retrait d'une partie ou la suspension de l'application dudit traité.

A l'opposé de cela, l'arrêt du Tribunal de décembre 2015 avait indirectement annulé le traité agricole euro marocain de 2012 et ce par l'annulation de l'acte

---

[33] Il s'agit des cas suivants :
- L'extinction du traité, le retrait en vertu des dispositions du traité ou par consentement des parties (article 54);
- La dénonciation ou le retrait dans le cas d'un traité ne contenant pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénonciation ou au retrait. Cette intention doit être notifiée au moins douze mois à l'avance (article 56);
- La suspension de l'application du traité en vertu des dispositions de ce traité ou par consentement des parties (article 57);
- La suspension de l'application du traité multilatéral par l'accord entre certaines parties seulement (article 58);
- L'extinction du traité ou la suspension de son application implicite du fait de la conclusion d'un traité postérieur (article 59);
- L'extinction du traité ou la suspension de son application comme conséquence de sa violation (article 60);
- La survenance d'une situation rendant l'exécution du traité impossible et l'invocation par une partie de l'impossibilité d'exécuter ce traité (article 61);
- Le changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion du traité (article 62);
- La rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre les parties au traité (article 63);
- La survenance d'une nouvelle norme impérative du droit international général «jus cogens» (article 64).

juridique européen d'approbation dudit accord à savoir la décision du Conseil de 2012.

Nous pouvons ainsi dire que la Cour de justice de l'Union européenne, en annulant en 2016 l'arrêt du Tribunal de 2015, a non seulement montré le manque de qualité du Polisario à interjeter en justice européenne, mais a redonné aux parties à l'accord agricole euro marocain leur compétence en tant que parties à un traité international conclu sous l'emprise de la Convention de Vienne et non pas comme des parties à un traité menacé de rescision par des juridictions internationales régionales.

Le droit international régional européen redonne ainsi à la notion clé de souveraineté tout son éclat: La souveraineté de contracter des accords interétatiques sans tomber sous le risque de rescision par la justice internationale à l'exception, bien entendu, des traités transgressant les normes du Jus Cogens.

Mais, disons le comme la Cour internationale de Justice l'a dit dans un de ses arrêts, une question juridique présente également des aspects politiques[34]. Le différend du Sahara n'est pas loin de ce constat car objet de velléités de leadership au sein de l'espace maghrébin nourries étrangement par l'Algérie[35] principal partisan du Polisario demandeur qui a succombé en justice européenne dans le cas d'espèce.

En réalité, le droit international ne peut point obliger un Etat, le Maroc dans notre cas, à accepter son propre démembrement comme l'a indiqué le comité des juristes de la Société des Nations "SDN" en 1920[36] dans l'affaire de l'archipel d'Aland entre la Finlande et la Suède. En fait, il y a un siècle jour pour jour dans cette affaire d'archipel d'Aland, la SDN, ancêtre de l'ONU, a maintenu le statut de cet archipel sous la souveraineté de la Finlande via la Recommandation du Conseil de la Société des Nations sur les îles d'Åland du 25 juin 1921[37].

Par ailleurs, la pratique internationale récente nous procure un enseignement probant: le cas du Sahara est similaire à ceux espagnol de la Catalogne et Iraqi des provinces kurdes. En 2017, respectivement le 25 septembre pour les provinces kurdes et le premier octobre pour la région catalane, ces deux mouvements sécessionnistes ont vu leurs quémandes vouées à l'échec total après avoir été qualifiées d'illégales par les Etats espagnol[38] et Iraqi[39]. Aussi, l'Union européenne

---

[34] Avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, CIJ, Recueil 2004, p. 136, point 41. Disponible sur: https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/131/1670.pdf consulté le 26 février 2021 à 22h.

[35] Pour Mohamed Cherkaoui, le Sahara représente un des principaux enjeux de la politique étrangère des dirigeants algériens. Cf. Cherkaoui, M., « *Le Sahara, liens sociaux et enjeux géostratégiques* », Oxford, The Bardwell Press, 2007. Disponible sur : https://www.erudit.org/fr/revues/ei/2008-v39-n1-ei2395/018743ar/
Date d'entrée le 26 février 2021 à 00h35.

[36] Ranjeva, R., idem.

[37] Recommandation du Conseil de la Société des Nations sur les îles d'Aland en date du 25 juin 1921. Consultable sur : Cf. https://mjp.univ-perp.fr/constit/aland1921.htm#:~:text=Le%20rapport%20du%20comité%20des,431
Consulté le 25 décembre 2020 à 00h17.

[38] L'ex chef du gouvernement espagnol Mariano Rajoy avait déclaré le 2 octobre 2017 que le référendum en Catalogne était une "*véritable attaque contre l'Etat de droit*".
Cf. https://www.challenges.fr/monde/europe/referendum-en-catalogne-l-onu-et-bruxelles-s-en-melent_503387
Site web consulté le 26 février 2021 à 21h40.

avait soutenu la position de l'Espagne[40]. Les Etats voisins de l'Iraq (Turquie et Iran principalement) ont fait de même en s'opposant fermement à cette action référendaire par la fermeture de leurs frontières avec la région Iraqi du Kurdistan.

A l'ère des intégrations économique et politique, le sécessionnisme est devenu inconcevable voire une utopie.

Conclusion

Le Tribunal de l'Union européenne, échelon du pilier judiciaire de cette Union, a esquivé dans son arrêt du 10 décembre 2015 de prendre une décision respectant le droit international tout en réitérant dans le point n° 56 de son arrêt la position de l'Union européenne et ses institutions d'accepter toute solution décidée conformément au droit international, sous l'égide de l'ONU. C'était une voix dissonante pour la politique européenne en matière de relations avec les Etats tiers surtout ceux de son voisinage méditerranéen.

Nous avions été, par notre commentaire d'arrêt diligenté aux autorités européennes juste après la publication, au journal officiel de l'Union, de l'arrêt du Tribunal du 10 décembre 2015, une des parties prenantes, ne serait-ce qu'indirectement, à la genèse de l'arrêt de la CJUE du 21 décembre 2016 en tant qu'internationaliste membre de la doctrine et surtout en tant que marocain.

Le revirement jurisprudentiel du Tribunal a entaché la constante conformité de la justice européenne et du droit européen aux dispositions et principes du droit international. Le corpus juridique imposant cette conformité du droit européen au droit international est présenté par l'article 3 (paragraphe 5) du traité de l'Union Européenne "TUE".

Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne, grâce à son bon sens juridique, a annulé, le 21 décembre 2016, l'arrêt du Tribunal du 10 décembre 2015 lequel a été, à notre sens, entaché d'incompétence matérielle, déplacé et inéquitable:

- Entaché d'incompétence matérielle, car l'extinction ou la suspension d'un traité international ne peut se concevoir que sous le giron de la Convention de Vienne (1969) et non pas via une action juridictionnelle intentée par un requérant externe à ce traité. Se sont les parties au traité international (Etats ou Etat et organisation internationale) qui peuvent seules y mettre fin par la procédure conventionnelle.

---

[39] « *Nous n'abandonnerons pas l'unité et la souveraineté de l'Irak car c'est un devoir national et une volonté constitutionnelle* », a affirmé l'ex premier ministre, Haider al-Abadi, le mardi 26 septembre 2017, lors d'une conférence de presse.
Cf.https://www.la-croix.com/Monde/Moyen-Orient/Massoud-Barzani-confirme-victoire-oui-referendum-dindependance-kurde-2017-09-27-1200880066 . Site web consulté le 26 février 2021 à 21h.

[40] "*Au regard de la Constitution espagnole, le vote d'hier en Catalogne n'était pas légal*", a précisé, le 2 octobre 2017, l'ex porte-parole de la Commission européenne Margaritis Schinas. Cf. https://www.challenges.fr/monde/europe/referendum-en-catalogne-l-onu-et-bruxelles-s-en-melent_503387
Site web consulté le 26 février 2021.

- Déplacé, car le fait que le litige est en cours de règlement par le Conseil de sécurité de l'ONU doit pousser le Tribunal à prudemment trancher sur et conséquemment épouser le devoir de réserve qui se sous entend.

- Inéquitable, car priver la population largement majoritaire vivant au Sahara de son droit à être elle aussi destinataire de l'Accord agricole euro marocain est une injustice.

La jurisprudence européenne, via cette décision en appel de la CJUE, a démontré, on ne peut plus, que le droit international est le dispositif normatif refuge pour le droit européen.

Le droit européen n'est pas la bonne adresse pour solutionner un différend géré depuis 1975 par le Conseil de sécurité de l'ONU avec des résolutions contraignantes atteignant le nombre de 58 jusqu'à la date du recours devant le Tribunal en 2012.

HAKIM TOUZANI * حكيم التوزاني*

مستقبل النظام الدولي على ضوء المستجدات الصحية العالمية

The global international health future in light of epidemiological developments

Abstract In light of the multiplicity of epidemiological strikes that nearly hit every time in the global health system, this study seeks to explore the future of the international field in search of the possibilities of achieving legal security for global health, which rushes to explore the most important theories framed for the international system in the horizon of the most appropriate ones in keeping pace with international developments especially health ones.

Keywords *The global international health, future, epidemiological developments, legal security*

ملخص في ظل تعدد الضربات الوبائية التي تكاد تعصف في كل مرة بالمنظومة الصحية العالمية، تسعى هذه الدراسة إلى استشراف مستقبل الحقل الدولي بحثا عن إمكانات تحقيق الأمن القانوني للصحة العالمية، مما يستعجل باستنطاق أهم النظريات المؤطرة للنظام الدولي في أفق ترجيح الأنسب منها في مسايرة التطورات الدولية خاصة الصحية منها.

كلمات مفتاحية **النظام الدولي،المستجدات العالمية، مستقبل، الأمن القانوني، الوباء**

* أستاذ القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية–آيت ملول جامعة ابن زهر–أكادير–المغرب

* *Professor of Public Law, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences - Ait Melloul Ibn Zohr University - Agadir – Morocco dr.hakimtouzani@gmail.com*

في ظل تعدد الضربات الوبائية التي تكاد تعصف في كل مرة بالمنظومة الصحية العالمية، تتجه الصحة إلى أن تشغل الريادة في سلم القضايا الدولية، حيث انتقلت من كونها مصنفة ضمن السياسة الدنيا، إلى اعتبارها أحد القضايا المحورية في السلوك الدولي، الذي يقتضي تعظيم الجهود الداخلية في تحقيق الأمن الصحي وزيادة فرص التنسيق والتعاون، في ضمان القدر الأكبر من الوقاية ومجابهة الأمراض[1].

ذلك أن الصحة تجاوزت نطاق الاستجابة للأمراض، نحو الإطار الاستباقي والوقائي، وكذا التدخل في حالات الكوارث والطوارئ الكبرى، وتقديم العون الإنساني، والمساعدة في صياغة البحوث العلمية في مجال الصحة، وتطبيق السياسات الصحية الرشيدة لتصحيح اختلالاتها في المجتمعات الهشة والفقيرة، كما تأخذ في الاعتبار تحدي النمو الديمغرافي، وأثره السلبي على الجهود الدولية ذات الصلة بالشأن الصحي، في حين تحتوي الصياغة العملية للصحة الدولية، مجمل البرامج الدولية الرامية إلى تحسين مستويات الصحة والوقاية والعلاج من الأمراض، وكذا البحوث الخاصة بالأوبئة، وبحث تطورها في المستقبل، وبحوث تحسين سيرورة النظم الصحية وعمليات صياغة السياسات الصحية[2].

وبما أن الصحة أصبحت شأنا عالميا مما يحتم ضرورة التعاطي الدولي لهذا الموضوع، فقد كان من الضروري البحث في إمكانات تأمينها، مما يطرح اشكالية مستقبل النظام الدولي لما بعد التصدع الصحي العالمي. وهو ما يدفع بالدراسة إلى استشراف مستقبل العلاقات الدولية في ظل وباء كورونا[3] المستجد تحقيقا للأمن الصحي المفترض في نظام دولي معولم.

---

1 – عبد السلام مرابط، الأمن الصحي في العلاقات الدولية: بين الضرورة الإنسانية والرهانات التجارية، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماجستير في العلوم السياسية، (الجزائر، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2018-2019)، ص.60.

2 – محمد الصديق بوحريص، حوكمة الصحة العالمية بين الأسس المعيارية والمصالح التجارية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، (الجزائر، جامعة الحاج لخضر– باتنة-، 2013)، ص.26.

3 – أطلق على المرض الناجم عن الفيروس التاجي الجديد الذي ظهر لأول مرة في مدينة "ووهان" بالصين، اسم مرض الفيروس التاجي 2019 (COVID-19)، والاسم الإنجليزي للمرض مشتق كالتالي CO: هما أول حرفين من كلمة كورونا corona وVI هما أول حرفين من كلمة virus وD هو أول حرف من كلمة مرض بالإنجليزية disease ، وأطلق على هذا المرض سابقا اسم coronavirus2019 nonel أو Ncov-2019، إن فيروس كوفيد – 19 هو فيروس جديد يرتبط بعائلة الفيروسات نفسها التي ينتمي إليها الفيروس الذي يتسبب بمرض المتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة "سارز" وبعض أنواع الزكام العادي.

– عبد السميع بلعيد محمد بلعيد العجرم، "مدى مسؤولية الدولة على تفشي فيروس كورونا ليبيا نموذجا–دراسة فقهية مقارنة وسبل مواجهته والحد منه"، مجلة الفقه والقانون الدولية، العدد 90، (المغرب، أبريل 2020)، ص.7.

يمكن الاطلاع على المقالة عبر الرابط المرفق، والذي تم تصفحه يوم 06 نونبر 2020 على الساعة السادسة صباحا بتوقيت غرينيتش،

http://majalah1.e-monsite.com/medias/files/majalah-numero90.pdf

وللإحاطة بجوانب هذا الموضوع –لأهميته العلمية والعملية– من خلال تقديم مقاربة قانونية بالاعتماد على ما يخدم الموضوع من مناهج البحث العلمي، بدءا بالمنهج الوصفي لدراسة خصائص ظاهرة التّحولات الصحية وأبعادها، وذلك بالتعرض لأهم التطورات التي عرفتها، كما تم الاعتماد على المنهج التحليلي في جزء كبير من هذه الدراسة للحاجة إلى الاستعانة بالنصوص القانونية التي تقيد الدراسة من قرارات أو تقارير صادرة عن المنظمات الدولية لاسيما تلك المتعلقة بالقضايا الصحية، مع استثمار أهم النظريات التي من الممكن أن تستثمر في تحليل الحقل الدولي واستشراف مستقبله.

وسعياً لاحتواء مرتكزات الموضوع، وفقا لما تطرحه الإشكالية من أسئلة واستناداً على المناهج المستثمرة في ذلك، سيتم اعتما التقسيم الثنائي لما يمتاز به من فعالية في الحفاظ على وحدة الموضوع وتماسكه[4]. وذلك بالاستناد على فرضية أن وباء كورونا المستجد لا يدخل ضمن مقومات الحروب البيولوجية المستقبلية.

المحور الأول: الأمن الصحي من منظور العلاقات الدولية في ظل عولمة الأوبئة

يتمثل الأمن الصحي في التمكين الفعلي للإنسان من العيش في بيئة تؤمنه من الأمراض، كما توفر له أيضا الحق في التداوي والاستشفاء والوقاية منها، مما يجعله يتمحور حول كيفية حماية أفراد المجتمع من جميع الأخطار الصحية التي تواجههم. إذ وعلى الرغم من التقدم الذي شهدته مستويات الرعاية الصحية، ثمة أكثر من عشرين مليون إنسان يموتون بسبب الأمراض التي لا يمكن تفاديها[5]. وهو ما يوجزه في حق الفرد في أن يكون بمأمن من المرض والعوز، لضمان تحريره من المرض، والحق في توفير العلاج والأدوية اللازمة لعلاجه ووقايته من الأمراض خاصة منها الفتاكة والسريعة الانتشار[6].

فالأمن الصحي لا يخرج عن كونه: "مختلف الأنشطة اللازمة، سواء أكانت استباقية أم كانت تمثل ردة فعل، للإقلال إلى أدنى حد من التعرض لأحداث حادة في مجال الصحة العمومية تجعل الصحة الجماعية للسكان عبر المناطق الجغرافية والحدود الدولية عرضة للخطر"[7].

---

[4] – عبد الواحد الناصر، مفاتيح المنهجية، مطبعة إليت، الرباط، الطبعة الأولى، 1995، ص. 71 ← 73.

– عبد الواحد الناصر، تقنيات البحث من التأسيس والتركيب إلى النقد والتأصيل، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، منشورات الزمن –شرفات (36)، الطبعة الثانية، 2014، ص. 120.

[5] – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2000، الأهداف الإنمائية للألفية، ص.12.

[6] – فريدة حموم، الأمن الإنساني: مدخل جديد في الدراسات الأمنية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر/الجزائر، الموسم الجامعي 2003-2004، ص.68.

[7] – التقرير الخاص بالصحة في العالم 2007، مستقبل أكثر أمنا–أمن الصحة العمومية العالمي في القرن الحادي والعشرين، منظمة الصحة العالمية، المكتب الإقليمي لشرق المتوسط، 2007.ص. IX

وهو ما جعل من الاهتمام بالأمن الصحي ضرورة حيوية لاستمرار حياة الجنس البشري باتخاذ ما يكفي من المبادرات[8]، وهو ما تم تحقيق مبتغاه بمقتضى ترسانة قانونية تكفل له مكانة لا يستهان بها ضمن التشريعات القانونية لحقوق الإنسان العالمية.

هذا الاهتمام، الذي يمكن اقتفاء أثره من خلال عمليات التنظير الدولي، التي تعتبر جوهر البحث في مجال العلاقات الدولية، باعتبارها ذلك المنظار الذي يمكّننا من رؤية الواقع، ويزيدنا منه اقترابا وفهما وإدراكا. ولما كانت الاستحالة مستديمة فيما يخص تطابق النظرية مع الواقع، فإن الكثير من الجدل بات يطرح بشدّة حول جدوى وإمكانية الوصول إلى نظرية عامة وعلمية للعلاقات الدولية. إذ على الرغم مما يكتنف هذه العملية من نقاشات فإن النظريات تبقى بمثابة الارتكازات أو الاستنادات التي تنطلق منها/ أو تبنى عليها جل البحوث في مجال العلاقات الدولية، كونها تلعب دور المرشد أو الموجه العام، وتسهم في تشكيل وبناء الأنموذج التحليلي الذي يستخدمه الباحث في معالجة موضوع بحثه، وتزوّده بفهم دقيق ووعي عميق بالظاهرة موضع دراسته[9]. مما يجعل من دينامية العلاقات الدولية تتجاذبها نظريات ومقاربات متعددة، وتكاد الجدالات لا تنتهي بشأن منظور كل نظرية/مقاربة، وما إن تنتهي النقاشات بشأن موضوع معين حتى تبدأ نقاشات أخرى. وهو ما استدعى "كوينس رايت" أن تتطلب في هذه النظرية تجميع كل من الصفات التالية[10]:

1) أن تغطي النظرية جميع جوانب العلاقات الدولية–الشمولية؛
2) أن يعبر عنها بفرضيات عامة تكون واضحة ودقيقة وقليلة قدر الإمكان؛
3) أن يتسق كل جزء من النظرية ببقية الأجزاء؛
4) أن توضع النظرية في إطار يمكن الاستمرار من خلاله في تطوير النظرية وجعلها ملائمة للعصر؛
5) أن تعبر عن الواقع الدولي لا أن تكون انعكاسا لوجهة نظر قومية؛
6) أن تمكننا من التنبؤ على الأقل في بعض الجوانب وتجعلنا قادرين على وضع أحكام قيمية.

وبناء على ما سبق، فإنه من المؤكد أن النظام العالمي الذي أعقب انتهاء الحرب الباردة كان حافلا بالاضطرابات وقد تضاعفت خلاله التحديات الداخلية والخارجية التي تواجهها سلامة الدول. فقد حلت مكان الأفكار التقليدية حول الأمن جملة من العوامل الخارجية، من بينها التلوث البيئي، والإرهاب الدولي، والتنقلات

[8] – محمد عبيدي، الأمن الإنساني في ظل مبدأ مسؤولية الحماية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الموسم الجامعي: 2016–2017، ص.29.

9– محمد الطاهر عديلة، تطور الحقل النظري للعلاقات الدولية: دراسة في المنطلقات والأسس، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، (الجزائر، جامعة الحاج الخضر– باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2014–2015)، ص. 4.

10 – الحسين شكراني، بنية ودينامية العلاقات الدولية، (المغرب–مراكش، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، 2018)، ص. 39.

السكانية الواسعة، ونظام مالي متداع، فضلا عن تهديدات أخرى عابرة للحدود مثل تفشي الأوبئة، وتجارة المخدرات، والاتجار بالبشر، علاوة على التهديدات الداخلية للدول[11].

وهو ما جعل عالمنا اليوم يعيش ظاهرة فريدة في تاريخ البشرية، تمثلت أساسا في ظاهرة تفتت وتفكك المرجعيات والمنابع المنتجة للمعنى، والمراقب لطبيعة حركة الأحداث خصوصا منذ بداية العقد الأخير للقرن العشرين، سيلاحظ ازدياد درجة عدم اليقين بالنسبة لمختلف الرهانات الأساسية للإنسانية، فعالمنا المعاصر هو عالم اللااستقرار. واللايقين أصبح بعدا جديدا لفهم رهانات الوضع الدولي الراهن[12].

وفي إطار استقراء الوضع الدولي الحالي بما استجد فيه من تهديدات أمنية بالصحة العامة، بدأ الاتجاه التحليلي ينحو بصدد الجزم بكون الواقعية بمختلف تفريعاتها تكاد تكون أسلم أطر تحليل العلاقات الدولية المعاصرة[13]. إذ يرى "روبرت بالستغراف" و"جيمس دورتي" أن هناك أربع تصورات أساسية مشتركة بين منظري الواقعية في حقبتها الأولى؛ وتتمثل هذه التصورات أو الفرضيات في كون الواقعية في خلفيتها الفلسفية وكمسلمة رئيسية ترى أن الطبيعة البشرية ثابتة وغير قابلة للتغيير والتعديل، إذ أن هذه الطبيعة تنزع للشر والخطيئة وامتلاك القوّة. علاوة على أن الموقع الجغرافي يؤثر على إمكانات وتوجهات الدول من حيث السياسة الخارجية، ونظرا لغياب سلطة مركزية تنظم العلاقات بين الدول، فطبيعة هذه العلاقات لن تخرج عن الفوضى أو الأناركية، لذا فالآلية التنظمية هو توازن القوى[14].

ولعل هذه السمات لازالت ضابطة–ولو بنسبية معينة– للمجال الدولي، وإن اختلفت الواقعية الجديدة[15] عن التقليدية[16] في بعض المسلمات، من حيث تركيز الجديدة على النظام الدولي كإطار تحليلي لسلوك الدول،

11 – تقرير التنمية الانسانية العربية للعام 2009، "تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (المكتب الإقليمي للدول العربية، طبعة 2009)، ص. 1.

12 – محمد سعدي، طروحات لفهم العالم الجديد، (المغرب–الرباط، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2001)، ص.6.

13 – خالد معمري جندلي، التنظير في الدراسات الأمنية لفترة ما بعد الحرب الباردة–دراسة في الخطاب الأمني الأمريكي بعد 11 سبتمبر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، (الجزائر، جامعة باتنة، كلية الحقوق، السنة الجامعية: 2007–2008)، ص. 6.

14 – جيمس دورتي وروبرت بالستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، ترجمة: وليد عبد الحي، (لبنان–بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة 1985)، ص.60.

15 – وهنا وجب التذكير بأنه هناك من يستخدم مفهوم الواقعية الجديدة "Neo-Realism" مثل "كينث والتز" الذي يريد التمسك بالاستمرارية والتميز عن الواقعيين الكلاسيكيين. وهناك من يفضل مفهوم الواقعية البنيوية "Structural Realism" مثل "روبرت كيوهان" على اعتبار أن هذا الاتجاه ركز على الدراسة العمودية لبنية النظام الدولي، راجع:

– عبد الناصر الدين جندلي، انعكاسات تحولات النظام الدولي لما بعد الحرب الباردة على الاتجاهات النظرية الكبرى في العلاقات الدولية، المرجع السابق الذكر، ص 127–129.

– ابراهيم أبو خزام، العرب وتوازن القوى في القرن الحادي والعشرين: دراسة لواقع القوى العظمى وانعكاسات هذا الواقع على الوطن العربي والعالم، (ليبيا– طرابلس، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، ط. 1996)، ص.35.

– فريد زكريا، من الثروة إلى القوّة: الجذور الفريدة لدور أمريكا العالمي، ترجمة رضا خليفة، (مصر– القاهرة، مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1999)، ص.42–46.

بدل اعتبار الطبيعة البشرية منطلقا في التفسير. ومن بين المساهمين في هذا التوجه "روبرت جرفيس"، "كينيث والتز" و"ستيفن والت" أو ما يسمى بتوجه الواقعية الدفاعية أو الواقعية البنيوية، و"جون ميرشيمر" صاحب الواقعية الهجومية[17]، و"روبت جيبلين" صاحب نظرية الهيمنة. وهذا التوجه النظري الجديد جاء كرد فعل للانتقادات الموجهة للواقعية الكلاسيكية من قبل التوجه التعددي والمدرسة الانجليزية.

وبغية تكييف الواقعية الكلاسيكية مع التطورات في السياسة الدولية، تمت إثارة العديد من الأسئلة الإضافية التي لم تكن الواقعية التقليدية قد عنيت بها[18]، وهي إجابة نسبية عن الانتقادات الموجهة للنسخة الأولى للواقعية في تحليل الظواهر الدولية. وعموما تقوم هذه النظرية على اختلاف تفريعاتها على ثلاث فرضيات أساسية تتمثل في كل من[19]:

- الفرضية الأولى: وتركز على أن الأفراد والجماعات هما وحدتا التحليل الرئيسيتان (وليست الدول)، وهو ما يوجب الاهتمام باحتياجاتهما ومطالبهما، ومراقبة شروط وظروف حياتهما وسلوكهما، ومدى تأثيرهما في الدول وأدائها الداخلي والخارجي، لاعتبارهما المسبب الرئيسي للصراعات، جنبا إلى جنب مع الاختلافات العقائدية، وتأمين الموارد الطبيعة لهما، وعدم المساواة بين مختلف الجماعات الوطنية.
- الفرضية الثانية: وتركز على أن الدول (كجماعة سياسية) عصبها المجتمع المحلي، وأن القواعد المبنية عليها مصالحها هي التي تحدد دور وأداء الدولة في السياسة الدولية، وأي اختلاف أو تغيير في هذه القواعد من شأنه الاضرار بأداء الدولة الخارجي.
- الفرضية الثالثة: وتجادل بأن تجزؤ أداء الاعتماد المتبادل للدولة يحدد سلوكها، بمعنى أن سلوك الدولة ما هو إلا انعكاس لأدائها.

جيمس دورتي، روبرت بلستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، م. س، ص.11.

16 – هانز. جي. مورجانتو، السياسة بين الأمم: الصراع من أجل السلطان والسلام، تعريب: خيري حماد، الجزء الأول، (القاهرة–مصر، الدار القومية للطباعة والنشر، دون ذكر الطبعة وسنة الطبع).

– هانز. جي. مورجانتو، السياسة بين الأمم: الصراع من أجل السلطان والسلام، تعريب: خيري حماد، الجزء الثاني، (القاهرة–مصر، الدار القومية للطباعة والنشر، دون ذكر الطبعة وسنة الطبع).

–هانز. جي. مورجانتو، السياسة بين الأمم: الصراع من أجل السلطان والسلام، تعريب: خيري حماد، الجزء الثالث، (القاهرة–مصر، الدار القومية للطباعة والنشر، دون ذكر الطبعة وسنة الطبع).

17 – راجع في هذا الصدد: جون ميرشايمر، مأساة سياسة القوى العظمى، ترجمة مصطفى محمد قاسم، (المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود– النشر العلمي والمطابع، طبعة 2012).

18 – جهاد عودة، النظام الدولي...نظريات وإشكاليات، (مصر، دار الهدى للنشر والتوزيع، ط 1، 2005)، ص 44.

19 – أحمد محمد أبو زيد، "نظرية العلاقات الدولية: عرض تحليلي"، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 36، (بيروت–لبنان، خريف 2012)، ص ص57–58.

وتأسيسا على الفرضيات السالفة الذكر، حاول "والتز"[20] تجديد الواقعية منهجيا بإخراجها من مغالطاتها الفكرية لمفهوم القوّة؛ بإدخاله منهج التركيب الفوضوي للنظام الدولي المعتمد على "ميكانيزم" التفاعل بين أطرافه، كما أدخل البعد الاقتصادي كمتغير للقوّة، وحاول تثبيت مواقفها أمام تفسيرات السلوكيين والليبراليين للتعايش السلمي الديمقراطي، وهو ما أدخلها سريعا للمرحلة الثالثة من التطور مما جعلها أكثر تكيفا مع المتغيرات الدولية[21].

ذلك أن الواقعيين يعترفون بأشكال أخرى من القوّة، بما فيها الثروة والمزايا الجيوسياسية[22]،كما أن الإمكانيات المتوفرة للدولة تلعب دورا هاما في تحديد نتيجة الصراع الدولي وقدرة الدولة على التأثير في سلوك الآخرين شريطة إدراك أن قدرات الدولة لا تقتصر على الإطلاق على الجانب العسكري فحسب[23]؛ فالقوّة حسب الواقعيين مركبة من أجزاء عسكرية وغير عسكرية، كما لديهم نماذج لتصنيف عناصر أو مقوّمات القوّة الوطنية للدولة على اعتبار أنها تشتمل إلى جانب البعد العسكري على متغيرات أخرى كمستوى التطور التقني، النمو الديمغرافي، المصادر الطبيعية، والعوامل الجغرافية ، شكل الحكومة والقيادة السياسية والإيديولوجية[24].

وعليه، فإن الواقعية الجديدة ترتكز على الافتراضات الخمس التالية[25]:

1- إن الدولة القومية هي الفاعل الرئيسي والوحيد في العلاقات الدولية؛
2- إن النظام الدولي نظام فوضوي ؛
3- إن الهدف الأسمى للدول هو سعيها إلى الحفاظ على بقائها؛
4- إن الدول لا تثق في بعضها البعض، ولا يمكن إحداها أن تعرف بالتأكيد نيات الدول الأخرى؛
5- إن الدول في سعيها نحو البقاء تفكر جديا في كيفية تحقيق ذلك، وهي بالتالي فاعل عقلاني

20 – علي زياد العلي، المرتكزات النظرية في السياسة الدولية، (القاهرة، مصر، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط.1، 2017)، ص.206.

21 – وصفي محمد عقيل، "التحولات المعرفية للواقعية والليبرالية في نظرية العلاقات الدولية المعاصرة"، مجلة دراسات للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 42، العدد 1 (الأردن، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية –رماح–، 2015)، ص. 106.

22 – حسام حمزة، الدوائر الجيوسياسية للأمن القومي الجزائري، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: علاقات دولية، (الجزائر، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010–2011)، ص 11.

23 – عمار بالة، مكانة الولايات المتحدة الأمريكية في الترتيبات الأمنية في منطقة البحر الأبيض المتوسط، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: علاقات دولية، (الجزائر، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2011-2012)، ص 10.

24 – جيمس دورتي وروبرت بالستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، المرجع السابق الذكر ، ص 59.

25 – الحسين شكراني، بنية ودينامية العلاقات الدولية، المرجع السابق الذكر، ص. 52.

وبناء على ما سبق، تتشابه المدرسة الواقعية الجديدة مع أطروحات الواقعية الكلاسيكية في نقاط وأسس عدة، من قبيل الارتكاز على القوّة السياسية، إذ تروج لاعتبارها المفهوم المركزي والجوهري في السياسة الدولية. هذا بالإضافة إلى اعتبار الدولة كوحدة للتحليل، والفاعل الرئيسي في النظام الدولي. علاوة على اعتبار النظام الدولي ذو طبيعة فوضوية؛ وأن الصراع والتنافس هما أكثر الأنماط والسمات السلوكيات وضوحا في العلاقات الدولية[26]...

وفي إطار تحليل مستجدات الواقع الدولي، فإن "جون روجي" يزعم بأننا نكاد لا نملك حتى قاموسا يكفي مفرداته لوصف القوى الجديدة التي تحدث التحول الحالي في السياسة العالمية المعاصرة[27]. إذ إنه وفق كل مستجد على البيئة الدولية إلا يدحض لنا مسلمات ويفتح آفاقا رحبة للنسبية التنظيرية في مواكبة المستجدات المتسارعة.

ذلك أن الارتباك الذي من الممكن أن يحدثه فيروس كورونا المستجد، باعتباره محطة فاصلة لإعادة تشكيل منظومة العلاقات الدولية، أو على الأقل إعادة ترتيب أولوياتها، وذلك بهدم المبادئ السابق فرضها من قبل العولمة، إذ عادت الحدود لتقفل، في مقابل تداعي الاندماج العالمي في قالب اقتصادي وسياسي وثقافي. وعادت الدولة الوطنية الضابطة للأمور في مقابل تهاوي التنظيم الدولي التكتلي، مع عودة مفهوم القوّة بأبعاد جديدة من خلال القوّة التكنولوجية وقوة المعرفة في مواجهة التهديدات غير التقليدية التي تمس البيئة والصحة وغيرهما، وهو ما يؤدي بنا إلى الايمان بأن توازن القوى هو الوسيلة الأفضل لضمان استقرار النظام الدولي[28]، ذلك أن الدول –حسب تعبير "والتز"– تتوازن ولا تتقاطر[29].

ومنه، وبناء على التصور الواقعي، فقد برهنت جائحة كورونا عن هشاشة وتردي المجتمعات الأوروبية والأمريكية ذات النزعة الرأسمالية بعد أعمال "القرصنة" التي قامت بها التشيك ضد سفينة طبية قادمة من الصين لإيطاليا محملة بأكثر من نصف مليون قناع واق وآلاف المعدات المرسلة[30]، و"سرقة" باخرة محملة بالكحول الطبية قادمة لتونس من قبل إيطاليين[31]، علاوة على النكران والتجاهل الأوروبي لصربيا، والتذمر الفرنسي من

26 – أحمد محمد أبو زيد، "كينث والتز: خمسون عاما من العلاقات الدولية (1959–2009): دراسة استكشافية"، المرجع السابق الذكر، ص. 104.

27 – خالد معمري جندلي، التنظير في الدراسات الأمنية لفترة ما بعد الحرب الباردة–دراسة في الخطاب الأمني الأمريكي بعد 11 سبتمبرالمرجع السابق الذكر، ص.36.

28 – خالد موسى المصري، "الوضعية ونقادها في العلاقات الدولية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الأول، (سوريا–دمشق، جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية،2014)، ص.322.

29 – عبد العزيز الخليلي، النظرية الواقعية وتفسير النظام الأحادي القطبية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، (فلسطين، جامعة برزيت، كلية الدراسات العليا، السنة الجامعية 2018/2019)، ص.40.

30 – "قرصنة طبية في المتوسط... وباء كورونا يبرر السطو والسوق السوداء"، تمت زيارة الموقع يوم: 20 ماي 2020، على الساعة العاشرة صباحا بتوقيت غرينيتش

https://www.independentarabia.com/

31 – "سطو وقرصنة.. كورونا يفجر حربا بين الدول"، تمت زيارة الموقع يوم: 19 ماي 2020، على الساعة السادسة والنصف صباحا بتوقيت غرينيتش

تعاطي بريطانيا مع خطر كورونا وفشل وعجز مؤسسات الاتحاد الأوروبي من التنسيق المشترك للتصدي للجائحة. مما أفقد الاتحاد قدرته على المواصلة كمؤسسة جامعة للدول الأوروبية بعد تعالي الأصوات المطالبة بالانكفاء القومي والتصدع الذي حصل بعد الانسحاب البريطاني، وتجلى ذلك في قيام دول الاتحاد الأوروبي بالتحرك منفردة دون تنسيق فيما بينها، فضلا عن إغلاق حدودها، وبدء إجراءات التفتيش وتطبيق سياسات العزل، مما يشير إلى أن الروح التي جمعت دول الاتحاد والقائمة على التضامن في الصعيد الأول، قد انتهت في عموم دول الاتحاد[32].

ويمكن إيعاز ذلك الضعف إلى السلطات المحدودة للاتحاد الأوروبي للتصدي لمثل هذا النوع من الأوبئة بشكل عام، ذلك أن الدول الأعضاء تشرف على القطاع الصحي، ويمكن للمفوضية الأوروبية فقط تنسيق ودعم الدول الأعضاء في مجال الصحة، وتقديم توصيات وإعطاء المشورة، من خلال الدور عبر الحكومي، في حين تظل الحكومات الوطنية حرة في اعتماد هذه التوصيات. وهذه القاعدة منصوص عليها في المادة 168 من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي؛ إذ –وفقا لها– يمكن للاتحاد الأوروبي فقط "استكمال السياسات الوطنية" و"تشجيع التعاون بين الدول الأعضاء" و"تقديم الدعم عند الضرورة لعملها"[33].

فسياسة إغلاق الحدود الأوروبية، وانتهاج سياسة حمائية، بقرار سياسي، تجاه ما تحتويه مخازن الدول من مواد أساسية لمساعدة الناس على مكافحة أعراض كورونا، تزيد من الانتقادات الموجهة للاتحاد الأوروبي، ومن خلاله إلى منطلقات التحليل الليبرالي للتفاعلات الدولية.

ولئن كانت المدرسة الليبيرالية بمختلف نسخها (الليبرالية الدولية، المثالية، الوظيفية، الاعتماد المتبادل/التعددية، الليبرالية الجديدة، نظرية السلم الديمقراطي) أكثر مدارس العلاقات الدولية نزوعا لقيمة التعاون الدولي، حيث تنظر إليه على أنه الحالة الطبيعية في العلاقات الدولية[34]، في حين أن النزاعات والحروب هي الاستثناء، إذ أنه وعلى الرغم من غياب بناء نظري موحد ومتماسك للنظرية الليبيرالية، إلا أنها مثلت نسقا فكريا

32 – "كورونا يكشف اهتراء مبدأ التضامن بين دول الاتحاد الأوروبي"، تمت زيارة الموقع يوم: 21 ماي 2020، على الساعة العاشرة صباحا بتوقيت غرينيتش https://www.aljazeera.net/

33 – باسم راشد، " فاعلية مفقودة: هل يتجه الاتحاد الأوروبي إلى التفكك بعد أزمة كورونا؟"، تمت زيارة الموقع يوم: 21 ماي 2020، على الساعة العاشرة صباحا بتوقيت غرينيتش https://www.aa.com.tr/ar/

34 – محمد الطاهر عديلة، تطور الحقل النظري للعلاقات الدولية: دراسة في المنطلقات والأسس، المرجع السابق الذكر، ص.80. https://futureuae.com/ar

متعدد التيارات عبر عنه ستيفن والت بعائلة الليبيراليات[35]، غير أن هذه المبادئ أبانت عن محدودية تفسيرها أمام أول امتحان وبائي عالمي.

ومن منظور ليبرالي يتعلق جانب كبير من التأثير السلبي للتردي الصحي على الاقتصاد؛ بحالة الشلل التي تواجه القدرات الانتاجية للدول، نظير إصابة ملايين الأفراد الذين يشكلون القوّة العاملة، وتحويلهم إلى عاجزين وإلى عبء على الدولة[36].

كما كشفت الجائحة الوبائية[37] عن خلل في الأيديولوجيا الليبرالية التي يتبعها النظام العالمي، إذ أثر نمط التفكير بالمنفعة الاقتصادية لدى قادة هذه الدول إلى تأخير إجراءات الحجر خشية أن تؤدي هذه الإجراءات إلى خسائر اقتصادية، كما أدى انتشار الجائحة في أوروبا إلى غياب مفردات التكامل والتعاون الأوروبية لتحل محلها مفردات السيادة والقومية والأمن القومي، كما حلت سياسات الحدود المغلقة بدل سياسات الحدود المفتوحة التي كانت سائدة فيما بين دول الاتحاد الأوروبي بفعل منظومة التكامل الأوروبية[38].

هذه المواقف أدت إلى تراجع أغلب مفاهيم العلاقات الدولية التي تبنتها المدرسة الليبرالية مثل (التعاون الدولي، الاعتمادية المتبادلة، المنظمات الدولية التي تعزز السلام الدولي، الشراكة الدولية)، وبنفس الوقت فإن هذه المواقف رجحت كفة مفاهيم المدرسة الواقعية مثل (المصلحة، الفردية، الطبيعة الفوضوية للنظام، الذاتية والأنانية، المكاسب النسبية)، مما دفع الكثير من الدول الى إعادة النظر في المفاهيم الدولية وشكل النظام الدولي في ظل أزمة كورونا أو بعد انتهائها.

ومنه، فمن المفروض على الدولة ألا توكل شؤون أمنها للآخرين، وفي هذا الإطار يؤكد الواقعيون الجدد على أن فوضوية النظام الدولي تستدرج وحدات النظام الدولي (الدول) إلى انتهاج سلوك الاعتماد على الذات أو المساعدة الذاتية، وانطلاقا من رؤية السياسات الدولية حقلا للمساعدة الذاتية، فإن الأوتاركية (الاكتفاء الذاتي)

---

35 – عمار بالة، التهديدات الأمنية في منطقة الساحل الافريقي وتداعياتها على الأمن القومي الجزائري: مالي نموذجاً، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: علاقات دولية، (الجزائر، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2017-2018)، ص 49.

36 – عبد السلام مرابط، الأمن الصحي في العلاقات الدولية: بين الضرورة الإنسانية والرهانات التجارية، المرجع السابق الذكر، ص.53.

37 – الوباء هو ظهور حالات أمراض معدية في دولة أو مجموعة دول صغيرة متجاورة، وينتشر بصورة سريعة بين الناس.

أما الجائحة فهو ظهور حالات لأمراض معدية في أكثر دول العالم بأسره، ويصعب السيطرة على الحالات المرضية على مستوى العالم، مما يهدد صحة الناس ويتطلب إجراء تدابير طبية سريعة، وخطط عاجلة لإنقاذ البشر.

38 – حسن فاضل، "النظام المريض: أزمة النظام العالمي في ظل جائحة كورونا"، مركز أوراسيا للدراسات السياسية، تمت زيارة الموقع يوم: 22 ماي 2020، على الساعة الثامنة التاسعة صباحا بتوقيت غرينيتش

https://katehon.com/ar

سيكون هدفا رئيسيا لكل دولة، والنظام الدولي يحفز كل دولة لتكون قادرة على إدارة شؤونها بنفسها، طالما أنه لا توجد سلطة عليا تتولى هذه الوظيفة[39].

وتأسيسا على ما سبق، فإن الدول ستسعى من وجهة نظر "والتز" إلى متابعة الخطط الكفيلة بتحقيق أهدافها والحفاظ على بنية التنظيم الذي أوجدته، وإذا كان هذا التنظيم في عالم فوضوي فإنه سيتمتع بالحرية لكنه سيعاني من عدم وجود الأمن، حيث ستتناسب درجة الحرية صعوداً وهبوطاً مع تواجد الأمن أو افتقاده. وهو ما سيجعل من الدولة تتوق إلى إحقاق مصلحتها الخاصة، ولن يعنيها كثيراً الحفاظ على أي تنظيم لأنه في النهاية يكون شكليا بلا وظيفة تقريباً، أو ذا وظائف محدودة. وتتوقف فاعليتها على فاعلية أهداف ونوايا الأطراف والأقطاب الدولية لا لكون هذا التنظيم مؤثرا مثلما الحال في عصبة الأمم والأمم المتحدة من المؤسسات الدولية. التي هي عبارة عن أدوات في يد القوى الكبرى لتحقيق مصالحهم وهو ما يعني أيضاً هلامية ووهمية الطرح المتعلق بالأمن الجماعي الدولي[40].

وعليه، فقد تجاوزت الواقعية بمختلف أجيالها الانتقادات التي كانت لصيقة بها من قبيل عجزها تفسير واقع التعاون الدولي لما بعد الحرب الباردة، وعدم قدرتها مسايرة نجاحات الديمقراطية، ولا مواكبة اتفاقيات التبادل الحر، ولا تفسير تعدد الفواعل الدولية الأساسية، ولا تفهم النزعة الإنساني ة في العلاقات الدولية[41].

فالقوّة حسب الواقعيين مركبة من أجزاء عسكرية وغير عسكرية كمستوى التطور التقني، النمو الديمغرافي، المصادر الطبيعية، والعوامل الجغرافية ، شكل الحكومة والقيادة السياسية والإيديولوجية[42]. ومنه فإن القوّة قد تتغير إلى ضرورة التحكم في مسارات انتاج اللقاحات والأدوية في مقابل الترسانات البكتيرية والجرثومية والقدرة على التحكم في الأوبئة الدولية، وبالتالي الهيمنة على واقع ومستقبل الحقل الدولي.

ومنه، فقد تتمحور أطروحات الواقعيين حول الأمن الصحي، على حماية الوجود المادي للدولة ضمن مبدأ حفظ البقاء، والذي تضطر معه كل دولة إلى استعمال كل الوسائل لحماية أمنها الوجودي، حيث أنّ ذلك البقاء هو أهم مصلحة لأي دولة، وفي سبيل ذلك يجب عليها أن تضع أمنها فوق كل شيء آخر. ولهذا وفي سبيل

39 – توفيق بوستي، "مفهوم الأمن في منظورات العلاقات الدولية"، المعهد المصري للدراسات، تمت زيارة الموقع يوم: 20 ماي 2020، على الساعة الخامسة صباحا بتوقيت غرينيتش

https://eipss-eg.org/

40 – اسماعيل صبري المقلد، العلاقات السياسية الدولية: دراسة في الأصول والنظريات، (القاهرة، المكتبة الأكاديمية، 1991)، ص ص 233-234.

41 – محمد الطاهر عديلة، تطور الحقل النظري للعلاقات الدولية: دراسة في المنطلقات والأسس، المرجع السابق الذكر ، ص.34.

42 – جيمس دورتي وروبرت بالستغراف، النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية، المرجع السابق الذكر، ص 59.

إعلاء الاستعدادات القتالية للدولة وتحصين قدراتها الدفاعية[43]. ومن ثم تنمي قدراتها لتزيد من مكانتها في تراتبية السلطة وازدياد نفوذها، إذ تتحدد بنية النظام العالمي عبر هذا التوزيع للقدرات بين الدول[44].

وبناء على ما سبق، فإن ملامح عالم ما بعد كورونا، سيقوي دون أدنى شك من سلطة الدولة القومية وتحصين سيادتها وجعلها الفاعل الرئيس في الحقل الدولي ذو البنية الفوضوية[45]، إذ يلاحظ" فيدلر" أنّ "تدابير الأمراض المعدية كانت تاريخيا بمثابة ترسيم الحدود" التي" نحمي بها أنفسنا من أمراض الآخرين"[46]، مما جعل التكتلات الدولية مجرد كيانات تنسيقية للعلاقات الاقتصادية والتنموية، وتوزيع القوّة بين الفواعل الدولية الرئيسة بدل تركيزها في الغرب.

إذن، فنقطة الانطلاق الرئيسية لمستقبل العلاقات الدولية هي بنية النظام الدولي، حيث تعتبر الواقعية البنيوية أن سبب الصراع يكمن في طبيعة التركيب الفوضوي للنظام العالمي الذي يحول دون أمراء المقاطعات ذات السيادة (روسو) أو الدول (والتز) الدخول في اتفاقيات تعاونية لإنهاء حالة الحرب، ويمكن أن يدفع تركيب ذلك النظام الدولي نحو الحرب حتى ولوكان زعماء هذه الدول يرغبون في السلام، فحسب "والتز" و"ميرشايمر" فإن الدول هي عبارة عن كيانات متنافسة وأنانية[47].

وبالتالي، فقد كان طبيعيا مع هذه الأزمة الكاشفة عن فداحة خلل الأولويات وسوء التوزيع؛ انتصار الأزمة العالمية الراهنة للحكومات القومية، مما جعل الدول تتكفل بالرواتب والتغذية وتعليق دفع القروض، ومجانية المياه والكهرباء...

وفي مقابل التفكك القيمي الذي من الممكن أن يطال مقومات النظرية الليبرالية، فقد تغير مفهوم القوّة بالنسبة للواقعية الجديدة، إذ أن للقوة الناعمة والدبلوماسية الإنسانية والمساعدات الطبية بات لها دورها في تغيير موازين القوى الآنية، إذ استجابت الصين لاستغاثة الغرب بمدها بالمساعدات الضرورية. ذلك أن دخول الصين على الخط الأوروبي من القضايا الحساسة التي قد لا تعجب أطرافاً سياسية من اليسار واليمين. وهو ما أشارت إليه صحيفة "إنفارماسيون" الدنماركية الاثنين بعنوان لافت على أن بكين "ترسل طائرة ومعها إشاعة نظرية المؤامرة

---

43 – عبد السلام مرابط، الأمن الصحي في العلاقات الدولية: بين الضرورة الإنسانية والرهانات التجارية، المرجع السابق الذكر ، ص.51.

44 – سليم قسوم، الاتجاهات الجديدة في الدراسات الأمنية: دراسة في تطور مفهوم الأمن عبر منظورات العلاقات الدولية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: الاستراتيجيات والمستقبليات، (الجزائر، جامعة الجزائر 3،كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2010)، ص68.

45 –كانغ وانغ، "الواقعية الهجومية وصعود الصين"، المجلة العربية للدراسات الدولية، المجلد العاشر، العدد الأول (لبنان–بيروت، المركز العربي للدراسات الدولية، شتاء 2006)، ص: 72.

46 – عبد السلام مرابط، الأمن الصحي في العلاقات الدولية: بين الضرورة الإنسانية والرهانات التجارية، المرجع السابق الذكر ، ص.56.

47 – تيموثي دن، "الواقعية في: جون بيليس وستيف سميث (محرران) عولمة السياسة العالمية"، (دبي، ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، 2004)، ص 235.

لتلميع صورتها في الغرب". وما مخاطبة الرئيس الصربي لنظيره الصيني بـ"الأخ والصديق" سوى واحدة من معضلات أوروبا المستقبلية، بعد تخطي مرحلة "الوباء العالمي" الحالي[48].

مما يطرح تساؤلا عريضا عن مستقبل الخريطة السياسية للعلاقات الدولية المستقبلية؟

المحور الثاني: رؤية استشرافية لتحصين الأمن الصحي على ضوء مخرجات جائحة كورونا

إن الأبعاد العالمية للأمراض المعدية ليست ظاهرة جديدة، غير أن ازدياد تحركات السكان سواء عن طريق السياحة أو الهجرة أو نتيجة الكوارث ونمو التجارة الدولية في الأغذية والمواد البيولوجية والتغيرات الاجتماعية والبيئية التي تقترن بالتوسع الحضاري وإزالة الغابات والتغيرات الطارئة على المناخ وكذا التغيرات الطارئة على طرائق تجهيز الأغذية والتوزيع وعادات المستهلكين تؤكد مجددا على أن حدوث أمراض معدية في بلد ما هو أمر قد يشكل مصدر قلق للعالم بأسره[49].

إذ شهد العالم على مدار تاريخه انتشار العديد من الفيروسات والأمراض المتفشية والأوبئة، التي راح ضحيتها الملايين حول العالم، من بينها الإنفلونزا الجائحة والملاريا والسل والطاعون والحصبة والإنفلونزا والسارس وأنفلونزا الطيور وأنفلونزا الخنازير وغيرها، ففي عام 1918 تسبّب وباء الإنفلونزا الإسبانية في إصابة حوالي 500 مليون شخص على مستوى العالم (ثلث سكان العالم في ذلك الوقت)، وتسبّب في وفاة ما بين 20 إلى 50 مليون ضحية[50].

ومنذ عام 2009، تم الإعلان عن حالات طوارئ الصحة العامة خمس مرات على نطاق عالمي: جائحة إنفلونزا الخنازير عام 2009، وشلل الأطفال عام 2014، وإيبولا في غرب إفريقيا عام 2014، واندلاع فيروس زيكا عام 2015، واندلاع آخر لإيبولا في جمهورية الكونغو الديمقراطية في 2019. علاوة على رصد خبراء منظمة الصحة العالمية حدوث 1483 انتشار وبائي في 172 دولة بين 2011 و2018[51]. واعتبرت المنظمة تلك الحوادث بمثابة مؤشرات على حقبة جديدة من الأوبئة شديدة التأثير والانتشار السريع. وحذرت من التهديد

---

48 – ناصر السهلي، "أوروبا في مواجهة كورونا: تشتت وتفرد يسقطان الوحدة"، تمت زيارة الموقع يوم: 20 ماي 2020، على الساعة التاسعة صباحا بتوقيت غرينيتش

https://www.alaraby.co.uk/

49 – الأمن الصحي العالمي–الانذار بحدوث الأوبئة والاستجابة لمقتضياتها، تقرير الأمانة العامة لمنظمة الصحة العالمية، المجلس التنفيذي، الدورة السابعة بعد المائة، 28 نونبر/تشرين الثاني 2000، EB107/5، ص.1.

50 – "لماذا تشكل الفيروسات العابرة للحدود تهديداً للأمن والسلم الدوليين؟"، تمت زيارة الموقع يوم: 25 ماي 2020، على الساعة الرابعة صباحا بتوقيت غرينيتش

http://nationshield.ae/index.php/

51 – محمد الشرقاوي، "تآكل النيوليبرالية"، تمت زيارة الموقع يوم: 24 ماي 2020، على الساعة الخامسة مساء من توقيت غرينيتش

https://www.al-watan.com/PrintNews.aspx?id=227997

الموثوق تمامًا لمسببات الجهاز التنفسي التي تؤدي في نهاية المطاف إلى كارثة بيولوجية عالمية يمكن أن "تتسبَّب في وفاة حوالي 50 إلى 80 مليون شخص وتدمير ما يصل إلى 5 في المائة من الاقتصاد العالمي، فضلًا عن التسبُّب في عدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي"[52].

ومع الجائحة السادسة في ظل الألفية الثالثة، أصبحت الجوائح أحداثا ملحة ذات أهمية دولية بالنسبة للصحة العمومية نتيجة تضافر عوامل من قبيل: غياب المعلومات الصحيحة، والتضليل الإعلامي، وتضارب المعلومات المتاحة للحكومات الوطنية، وهو ما يمكن أن ينجم عنه ردود فعل مفرطة إزاء التغطية الإعلامية وما ينتج عنها من ضغوط داخلية على الحكومات لدفعها إلى الاستجابة، والقدرة غير الكافية، على الصعيد القطري، على الاعتراف بحدوث الأمراض في الوقت المناسب واحتوائها، والتخوف من المضاعفات المكلفة إذا تم الاخطار بحدوث الأمراض، وعدم وجود آليات دولية مهيمنة ومناسبة للاستجابة سواء أكانت هذه الآليات قانونية أم تقنية[53]، وسوا أكانت هذه الأوبئة طبيعية أم اصطناعية.

ذلك أن مصطلح الحرب البيولوجية[54] رجع ليتار من جديد بعد اجتياح جائحة كورونا وتبادل الاتهامات بين الدول الكبرى حول استخدام الأوبئة والجوائح سلاحاً موجهاً ضد الدول التي انتشر بها، وأخرى تشير إلى أن انتشار الفيروس سببه فقدان السيطرة عليه أثناء القيام ببعض الأنشطة البحثية البيولوجية السلمية، وقد أثار هذا الأمر العديد من الأسئلة حول موقف القانون الدولي في حالة استخدام المواد البيولوجية كأسلحة موجهة، وموقفه من استخدامها للأغراض البحثية السلمية، والجزاء المترتب على إساءة استخدامها.

52 – محمد الشرقاوي، "تآكل النيوليبرالية"، تمت زيارة الموقع يوم: 24 ماي 2020، على الساعة الخامسة مساء من توقيت غرينيتش
https://www.al-watan.com/PrintNews.aspx?id=227997

53 – الأمن الصحي العالمي–الانذار بحدوث الأوبئة والاستجابة لمقتضياتها، تقرير الأمانة العامة لمنظمة الصحة العالمية، المجلس التنفيذي، الدورة السابعة بعد المائة، 28 نونبر/تشرين الثاني 2000، EB107/5، ص.1.

54 – حرب البيولوجية أو الجرثومية أو الميكروبية هي الاستخدام المتعمد للجراثيم أو الميكروبات أو الفيروسات بهدف نشر الأمراض والأوبئة الفتاكة، بما ينجم عنه في المحصلة حصد أعداد كبيرة من البشر وإبادتهم وإفناء الكائنات وتدمير الحياة في نطاق معين، وهي بذلك تعد أحد أنواع أسلحة الدمار الشامل، باعتبار السلاح البيولوجي يقصد به جميع الوسائل والمسببات التي تستخدم لنشر الأمراض والأوبئة في صفوف القوات المعادية للقضاء عليها أو على الأقل التأثير سلبيا على كفاءتها القتالية، وبالتالي سهولة إلحاق الهزيمة بها.

– راجع في هذا الصدد: أيمن النحراوي، "مدخل إلى الحرب البيولوجية"، تمت زيارة موقع منظمة الصحة العالمية يوم: 30 دجنبر 2020، على الساعة الخامسة مساء من توقيت غرينيتش
https://www.shorouknews.com/

وتأسيسا على ما سبق، تبقى من المسؤوليات الأساسية والتاريخية لمنظمة الصحة العالمية إدارة النظام العالمي لمكافحة انتشار الأمراض على الصعيد الدولي، وبمقتضى المادتين 21 و22 من دستور المنظمة يمنح جمعية الصحة العالمية سلطة اقرار الأنظمة التي يراد بها انتشار الأمراض على الصعيد الدولي[55].

وعليه، يمكن اعتبار الأوبئة أحد أخطر الأزمات التي من شأنها أن تعصف بالأمن الصحي العالمي، نظرا لانعدام التنبؤ بها وسرعة انتشارها واختلاف طبيعة اللوائح والقوانين التي تنظم التعامل معه من بلد لآخر. وهو ما يتطلب ضرورة التعامل مع كل الأوبئة العابرة للحدود بشكل استراتيجي وبميكانيزمات فوق وطنية قادرة على ضبط ايقاع الانسجام الدولي في حفظ الأمن الصحي العالمي.

إذ أن مصادر التحديات الصحية المعاصرة وآثارها هي من التعقيد بحيث يتعذر على الدولة أن تتصدى لها بمفردها. وعلى هذا الأساس فإن الأمن الصحي ظاهرة متعدية للحدود، متعددة الأبعاد تركز على الإنسان، وتجمع تحت مظلتها مجالات تنموية أخرى والأطراف المعنية بهذه المجالات[56]. مما يتطلب ضرورة قيام شراكات محلية-عالمية من أجل الحيلولة دون تفشي هذه الأمراض المعقدة وتداعياتها أو إدارتها بالشكل المطلوب عند وقوعها.

وعليه، واستقراء لمخرجات النظريات الواقعية بمختلف تناسلاتها، ومستجدات الليبرالية وضبطها مع الواقع الدولي، يمكن استشراف مستقبل الحقل الدولي في كونه سينحو مستقبلا نحو التعددية القطبية العالمية-بعدما أصبح يتصف النظام العالمي الراهن بكونه هجينا لجمعه بين الأحادية القطبية الفضفاضة وحكم الكثرة[57]، مما سيعزز من حالة الفوضى للنظام الدولي، مما سيلغي معه التراتبية المؤسساتية.

إذ قد تؤدي بنا المخرجات الصحية إلى ضرورة إعادة ترتيب أولويات النظام الدولي، مع تفسيرات جديدة لمصطلحات مثل العولمة، ودور الدولة، والأمن، والحدود، وواجبات الفرد والمجتمع، والشراكة الاستراتيجية، والتعاون الدولي. وقد يتزامن كل هذا مع انغلاق بعض الدول على نفسها وتركيز اهتمامها على شؤونها الداخلية بعد تجربتها المرة مع الجائحة.

غير أن هذا التحول لن يفضي بالضرورة إلى إعادة هيكلة النظام العالمي، ولا إلى خلخلة الترتيب الدولي للأمم ولا إلى قطبية ثنائية ولا أحادية، وإنما سنكون أمام نظام دولي متعدد الأقطاب، قوامه انعدام إيديولوجية واحدة أو مسيطرة أو جامدة، بل توجد سيولة ومرونة ومتسع يضم انتماءات فكرية متنوعة دون جمود إيديولوجي.

---

55 -المادتين: 21و22من دستور منظمة الصحة العالمية، أقره مؤتمر الصحة الدولي الذي عقد في نيويورك من 19 يونيو إلى 22 يوليو 1946، ووقعه في 22 يوليو 1946 ممثلو 61 دولة، ودخل حيز النفاذ في 7 أبريل 1948.

56 - تقرير التنمية الانسانية العربية للعام 2009، "تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، طبعة 2009، ص.146.

57 - سيوم براون، وهم التحكم- القوة والسياسة الخارجية في القرن الحادي والعشرين-، ترجمة فاضل جكتر، (لبنان-بيروت، الحوار الثقافي، الطبعة الأولى 2014)، ص 101-102.

مما يجعله يرنو إلى تطعيم مبادئ العولمة وتجديد هياكل النظرية الليبرالية قدر الإمكان مع الابقاء على أولوية النظرية الواقعية في تفسير المستجدات الدولية الوبائية.

ورغم أنه من المستبعد أن تكون الأزمة سببًا في تغييرات جذرية بالنظام الدولي؛ فإن سيناريو "فك الارتباط" بين الاقتصادين الأكبر في العالم (الولايات المتحدة، والصين) يلوح في الأفق. وفي هذه الحالة، يتحدث الخبراء عن انقسام النظام العالمي إلى "مجالات نفوذ اقتصادي"، يهيمن على كل منها إحدى القوى الكبرى، وتتميز بكثافة العلاقات الاقتصادية والتجارية بداخلها، بينما تقل أو تنقطع الأواصر بين هذه "المجالات الحيوية" وبعضها، حيث تسود بينها علاقات قائمة على عدم الثقة والتنافس، وهو ما يشكل نهاية المرحلة الحالية من العولمة[58].

إذ ستتعزز مكانة بكين على المستوى العالمي، بدعم من النمو الاقتصادي والتطور الصناعي والتكنولوجي وحشد الأدوات السياسية والاقتصادية والثقافية للاعتراف الدولي بها كقوة رئيسة بما تخدم مفهوم العولمة البديلة[59]، دون التأثير على مركزية الولايات المتحدة الأمريكية في تصدر المشهد الدولي[60]، ذلك أنه من السابق لأوانه الحديث عن الصين كمرشح للعب دور الزعيم في العالم، غير أن له مكانته الاقتصادية[61]. إذ أن هذا الاهتمام اللافت بالدور المستقبلي للصين في الحقل الدولي سيجعلها تعمل على تعزيز مكانتها الثقافية والعسكرية[62]، والاستثمار في المساعدات الإنسانية خاصة لدى المؤسسات الدولية الفاعلة.

إذ يضفي وضع دبلوماسية الأوبئة ضمن الأطر الرئيسية في العلاقات الدولية طابعا جديدا على التوجّهات المقبلة بالنسبة لشكل النظام الدولي، لأن الصحة ليست طارئا عرضيا ينتهي مع التوصل إلى لقاح ناجع وفعال، وإنما هو مجال خصب للتوظيف كأحد إواليات تعزيز المكانة العالمية للدول.

هذا الارتقاء الصيني الذي سيواكبه دون أدنى شك فقدان الكيانات الكبيرة تأثيرها وحضورها في ظل محاولتها لترميم أوضاعها الاقتصادية المنهارة بفعل كساد أسواقها، حيث سيكون بمقدور الصين التعافي سريعاً "وبسط نفوذها" الاقتصادي على العالم وفرض واقعها الجديد عبر الجسور الصحية التي مدتها للعالم.

---

58 – كارن أبو الخير، "الاعتمادية المفرطة: هل ينذر انتشار "كورونا" بتراجع روابط العولمة؟"، تمت زيارة موقع منظمة الصحة العالمية يوم: 25 ماي 2020، على الساعة الخامسة مساء من توقيت غرينيتش

https://futureuae.com/ar

59 – مها سليمان محمد شحادة، السياسة الخارجية الصينية تجاه النظام الدولي–البعد الثقافي نموذجا (1991–2015)، رسالة الماجستير في العلوم السياسية، (فلسطين–غزة، كلية الآداب والعلوم الانسانية، جامعة الأزهر، 2017)، ص.90.

60 –محمد يوف الحافي، الهيمنة الأمريكية على الأمم المتحدة ومستقبل الصراع الدولي: دراسة في فلسفة السياسة، سلسلة أطروحات الدكتوراه عدد 111، (لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 2014).

61 – عبد الرحمان بن سانية، الانطلاق الاقتصادي بالدول النامية في ظل التجربة الصينية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص اقتصاد التنمية، (تلمسان–الجزائر، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، السنة الجامعية 2015–2013).

62 – جوزيف إس. ناي (الابن)، مستقبل القوّة، ترجمة: أحمد عبد الحميد نافع، المركز القومي للترجمة، القاهرة، (مصر، الطبعة الأولى، 2015)، ص.116.

وهو ما سيدفع إلى ضرورة بناء منهجية عالمية واضحة لإدارة البيانات في مجال التوعية والاستعداد لمواجهة الفاشيات والجوائح. مع نهج الصارمة المطلوبة في تبادل الخبرات بين الدول التي نجحت في السيطرة والتحكم بآثار الفيروس وذلك بما يؤسس لمنهجية عالمية تحقق العدالة الإنسانية.

إذ أظهرت الجائحة عدم استعداد النظام الصحي في العديد من الدول للاستجابة المناسبة للوباء. لذلك، يمكن توقع أن العديد من البلدان المتقدمة ستضطر إلى اتخاذ تدابير لتغيير سياستها في المجال الصحي. وبنفس الكيفية يمكن إدماج مكافحة الأوبئة في استراتيجيات بناء السلام للبلدان التي تمر في فترة ما بعد الصراع أحد التدابير الأساسية لتجنب تعريض المكاسب المحققة في توطيد أركان السلام للخطر. ومما يتسم بالأهمية في ذلك الصدد تعزيز الدعم الدولي للبرامج التي تقودها وكالات الأمم المتحدة لمحاربة الأوبئة، ولا سيما المبادرات التي تتولى منظمة الصحة العالمية تنسيقها. ومما يتسم بأهمية مماثلة أن تساعد بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام الوكالات المعنية في تنفيذ تلك البرامج. وتلك هي الطريقة الوحيدة التي يمكن لهيئات الأمم المتحدة ذات الصلة أن تضطلع بإجراءات متضافرة[63].

كما سيدفع بمنظمة الصحة العالمية إلى الانتقال من دور المشرف في هذا النظام إلى دور المتدخل بمقتضى العمل مباشرةً، ذلك أن العالم ليس بحاجة إلى خطط أخرى أو نظام آخر، ما يحتاجه العالم هو تعزيز وتنفيذ وتمويل النظم والمنظمات القائمة أصلا[64]. حيث يمكن تعزيز الدور الجنائي للمنظمة قصد متابعة كل من تهاون في تطبيق اللوائح الصحية الدولية بفعالية، خاصة بعدما غيرت تداعيات وباء كورونا المستجد سيكولوجية النظام الدولي، وهزت معه الثقة الدولية بمؤسساتها.

فجائحة كوفيد-19 ليست مجرد طارئة صحية عالمية، بل هي دليل صارخ على حقيقة أنه لا يوجد أمن صحي دون نظم صحية قادرة على الصمود، أو دون التصدي لمحددات الصحة الاجتماعية والاقتصادية والتجارية والبيئية[65].

---

63 - روبرت كوبر، تحطم الأمم: النظام والفوضى في القرن الحادي والعشرين، ترجمة: زهير السمهوري، (المملكة العربية السعودية، مكتبة العبيكان، الطبعة الأولى 2005)، ص.106.

64 - كلمة الدكتور تيدروس أدحانوم غيبريسوس، المدير العام، أمام جمعية الصحة العالمية الثالثة والسبعين، 18 أيار/مايو 2020، تمت زيارة موقعة منظمة الصحة العالمية يوم: 25 ماي 2020، على الساعة الخامسة مساء من توقيت غرينيتش

https://www.who.int/ar/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-world-health-assembly

65- كلمة تيدروس أدحانوم غيبريسوس، نفس المرجع.

الخاتمة

إن تسليط الضوء على تأثير الأوبئة الفيروسية أو المرضية في العلاقات الدولية لا يعني أن تداعيات جائحة كورونا الضخمة، قد تتمخض بالضرورة عنه نظام عالمي مغاير لذلك الذي كان سائدا قبل كورونا. فثمة اتجاهين أساسيين للتغيير في النظام الدولي: أولهما رأسي، يتعلق بقمة ذلك النظام الدولي، وثانيهما أفقي، يتصل بأنماط التفاعلات البينية التي تتم على مستوى فاعليه وأقطابه. وإذا كانت تداعيات الحروب الكونية والأزمات الدولية تستتبع تغيرا في الاتجاه الرأسي يمتد وقعه أفقيا بالتدريج، يبدو أن المخرجات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والسياسية غير المسبوقة التي تمخضت عنها جائحة كورونا، قد تنتج أثرا مباشرا وعاجلا على المستوى الأفقي، فيما قد يتطلب تبلور تداعياتها المحتملة على المستوى الرأسي حينا من الدهر[66].

ومنه فإن النظام الدولي ستتغير أولوياته، وستجدد نظرياته، وستطعم مبادئه ليصبح أكثر جاهزية للمستقبل العالمي الذي لن يخلو من أزمات مشابهة، غير أن الأكيد أن بعض الدول ستتصدع مكانتها الدولية في مقابل اتقاء أخرى على حساب الأزمات الدولية، مما ينذر بدبلوماسية الأزمات والأوبئة لتخطي الفاشيات والجوائح المستقبلية، على أساس أن الأمن الصحي سيبقى دائما أحد أهم العوامل التي من الممكن المراهنة عليه لإعادة ترتيب الأولويات في الحقل الدولي.

66 – بشير عبد الفتاح، "الجوائح الوبائية والنظام الدولي"، تمت زيارة الموقع يوم 27 ماي 2020، على الساعة السادسة مساء بتوقيت غرينيتش
https://arabi21.com/

LOUAY ABDELFATTAH*
& ZINE EL ABIDINE HAMZAOUI **

لؤي عبد الفتاح* و زين العابدين حمزاوي**

الاستعلام الجوي والعمليات الموجهة عبر الجو في قواعد القانون الدولي

Aerial Intelligence and targeted operations and the rules of International Law

Abstract Intelligence aimed at gathering information or even carrying out covert operations from the air often involves International Air Law, alongside other branches of International Law, given that spy planes can violate the air sovereignty of the targeted State. Practice shows that surveillance operations or attempted espionage using aircraft have shaken the international community on several occasions and often renewed the legal debate about the legitimacy of such activities. At present, and with the technological contributions of drones and unmanned aircraft, and the proliferation of extrajudicial disposal operations and remote strikes on "strategic" human sockets from the air, it is necessary to review how such actions and operations may adapt with International Law. One of the prerequisites of Air law is to prevent physical violation of the sovereignty of States and of the provisions of peaceful use of their air territories. Other legal provisions from various branches of International Law will also cover these thorny issues, including strikes on human targets. This indeed invokes Respect for the principle of prohibiting the use of force in International Relations, of the legality of this use of force in self-defence, of the authorization of strikes by the UN Security Council and also of the requirements of respect of International Humanitarian Law and International Human Rights Law.

Keywords *Aerial Intelligence, targeted operations, rules, International Law*

ملخص تُستحضر قواعد القانون الدولي الجوي، إلى جانب قواعد دولية أخرى، عند قيام دولة ما بعمليات تستهدف الحصول على المعلومات أو الصور من الجو، أو لدى تنفيذ عمليات جوية خاصة، ذلك أن أعمال التعدي والتجسس الجوي تؤدي إلى انتهاك السيادة الجوية للدولة المستهدفة. لقد أظهر الواقع أن المحاولات والعمليات الرامية إلى التجسس الجوي كثيرا ما "هزت" المجتمع الدولي، مجددة الجدل القانوني حول مشروعية مثل تلك الأنشطة. في الوقت الراهن، وبسبب المجالب التكنولوجية للطائرات المسيرة والآلات الطائرة المتحكم بها عن بعد، وتضاعف عمليات التصفية غير القضائية والضربات الموجهة عبر الجو نحو أهداف بشرية "استراتيجية"، يوجد مجال للتساؤل المشروع حول مدى تلاؤم مثل تلك الأفعال وقواعد القانون الدولي. فيما يتصل بالقانون الدولي للجو، يتعلق الأمر بوجوب عدم ارتكاب انتهاك مادي لسيادة الدول وعدم المساس بمقتضيات الاستخدام المدني والسلمي لأقاليمها الجوية. أما القواعد الدولية الأخرى، فهي تغطي- بأشكال مختلفة وتبعا للحالات- هذه المسائل الشائكة، والحديث هنا عن متطلبات احترام مبدأ منع اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية، والسماح بهذا اللجوء للقوة في حالة الدفاع الشرعي، والترخيص بالضربات الموجهة من طرف مجلس الأمن الدولي، هذا إلى جانب الالتزام الواجب بقواعد القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

كلمات مفتاحية الاستعلام الجوي، العمليات الموجهة عبر الجو، قواعد، القانون الدولي

* أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول بوجدة – المغرب

** أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول بوجدة – المغرب

* *Professor at Faculty of Legal, Economic and Social Sciences – University of Mohamed the 1st Oujda (Morocco)*
louay2000@gmail.com

** *Professor at Faculty of Legal, Economic and Social Sciences – University of Mohamed the 1st Oujda (Morocco)*
dr.hakimtouzani@gmail.com

تقديم

ظهرت عمليات الاستطلاع والتجسس عبر الجو والفضاء وانتشر استخدامها منذ عقود في الحروب والنزاعات المسلحة، ثم توسع انتشارها لتتخذ أبعادا مختلفة ومتطورة في حالة السلم وحالات التوتر والأزمات الممتدة. وفي إطار الحرب على الإرهاب، أضحت المركبات الطائرة والآلات المسيرة تستخدم لتنفيذ عمليات خاصة متنوعة من قبيل توجيه الضربات إلى أهداف بشرية "استراتيجية" تمثل في الغالب أفرادا مصنفين كإرهابيين أو يشتبه في تورطهم في عمليات إرهابية، بحكم علاقاتهم بجماعات توصف بالمتطرفة. وحيث أن القانون الدولي العام لا يتناول بشكل مباشر عمليات التجسس والاستطلاع أو حتى العمليات الخاصة التي يجري تنفيذها عبر المجال الجوي، فإن تساؤلات مشروعة تثور حول مدى ما تتسم به تلك الأفعال من مشروعية من وجهة نظر القانون الدولي، لاسيما وأن الممارسة الدولية تبدي نوعا من تعارف الدول على اللجوء إلى مثل تلك الأساليب، خدمة لأهداف تعتبرها مشروعة، تتعلق بأمنها الوطني ومصالحها الحيوية.

على أن القانون الدولي يتضمن بالطبع قواعد واضحة المعالم تتعلق بالمجال الجوي للدول، ومقتضيات تتصل بسيادة الدولة على المجال الذي يعلو إقليمها، بحيث يصبح انتهاك ذلك المجال، من دون الخضوع لشروط تتعلق بحرية الملاحة المدنية والسلمية، تعديا على سيادة تلك الدولة. قد يكون ممكنا بالتالي، النظر في تكييف عمليات الاستعلام الجوي من الناحية القانونية بناء على مقتضيات القانون الدولي للجو، على اعتبار كون تلك العمليات تتطلب، وفي غالب الأحيان، تحليق الطائرات المتجسسة فوق إقليم الدولة المستهدفة، الفعل الذي قد لا يكون، على ما يبدو، متسقا مع مبادئ احترام سيادة الدول ومع مقتضيات قانون الجو. إن هذا الشكل من العمليات الجوية لا يتخذ على أي حال سمة اللجوء إلى القوة باستخدام الأسلحة، وإن كان هذا الأمر لا ينفي خطورتها البالغة على أمن وسلامة الدولة، لكن الأمر مختلف حين تتضمن تلك العمليات ضربات موجهة ضد أفراد أو

مجموعات. فبواسطة طائرات مسيرة ومسلحة ومزودة أحيانا بتقنيات "بايونيكية"[1]، علاوة على إخفاء هويتها أحيانا أخرى، يتم انتهاك السيادة الجوية وتوجيه ضربات موجهة ضد أفراد لتصفيتهم، وبوسائل غير قضائية، للاشتباه بضلوعهم في الإرهاب. هذا النوع من اللجوء إلى القوة، ولأجل فحص كيفية تناوله في القانون الدولي، سيعيد استحضار عناصر المبدأ المتعلق بمنع اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية، إلى جانب قواعد القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

من خلال هذه المداخل، تحاول هذه الورقة معالجة الإشكالات التي تطرحها هذه الأشكال من العمليات الجوية المتعلقة بالتجسس والعمليات الخاصة الموجهة، من وجهة نظر القانون الدولي، وذلك عبر محورين رئيسيين، يتعلق أولهما بتناول وتكييف ذلك القانون لأنشطة الاستعلام والتجسس الجوي عبر الطائرات، فيما يتطرق ثانيهما إلى التكييف القانوني الدولي للعمليات الموجهة عبر الجو، على اعتبار كونها تستخدم القوة المسلحة على إقليم الدولة الهدف.

I. الاستعلام والتجسس الجوي في ضوء محاذير السيادة وقواعد التحليق

من ضمن ما تناوله القانون الدولي العام والقانون الجوي على وجه الخصوص، مسألة سيادة الدولة على ما يعلو إقليمها من طبقات الجو والفضاء، وإقامة نظام دولي للاستغلال الدولي لذلك المجال من خلال الملاحة الجوية. ولم يتناول القانون الدولي نشاطات التجسس والاستعلام عبر الجو بشكل مباشر من خلال تنظيمه للملاحة الجوية، وهو بالتالي لا يعتبره نشاطا غير مشروع في حد ذاته، فكل ما فعله هو أنه أعطى السيادة للدول على مجالها الجوي ونظم الملاحة بشكل يتماشى مع ذلك الاعتبار. على أن حوادث التجسس باستخدام الجو أثارت، ولاسيما في فترة الحرب الباردة، الكثير من النقاشات القانونية المتصلة بتكييف تلك الأفعال وتداعياتها المختلفة.

[1] التقنيات البايونيكية "Bionics" هي تقنيات تستعمل وسائل الميكروتكنولوجيا لإنتاج آلات وروبوتات، غالبا ما تكون صغيرة الحجم، بإمكانها أن تحاكي الدماغ البشري، بمعنى أنها تمتلك ذكاءها الخاص والقدرة على التصرف من دون تحكم، وبإمكانها اكتساب الخبرات.

1. الاعتبار الأمني في اختبار السيادة الجوية للدولة

ورد في اتفاقية باريس لسنة 1919، أول اتفاقية خاصة بالملاحة الجوية، "أن لكل دولة السيادة الكاملة والخالصة على المجال الجوي الذي يعلو إقليمها"[2]. كما نصت الاتفاقية على أن "لكل دولة الحق في أن تحظر الطيران فوق مناطق معينة من إقليمها لأسباب عسكرية أو لاعتبارات تتعلق بسلامتها على أن تحدد مواقع هذه المناطق المحظورة وتخطر الدول الأخرى بذلك"[3]. وأوردت الاتفاقية استثناء على الطائرات الحربية حين ذكرت أنه "لا يجوز لتلك الأخيرة التحليق فوق إقليم دولة أخرى أو الهبوط عليه، إلا بتصريح خاص من هذه الدولة. وفي هذه الحالة يمكنها أن تتمتع بالامتيازات المقررة للمراكب المدنية"[4]. وقد جرى تدعيم هذه المقتضيات باتفاقية شيكاغو لعام 1944 التي لم تخرج بدورها عن التأكيد على سيادة الدولة على المجال الجوي الذي يعلو إقليمها[5] ورتبت مجموعة الأحكام الخاصة بالملاحة الجوية بشكل يتلاءم مع مبدأ السيادة المذكور، في نفس الوقت الذي أعطت فيه حق المرور البريء للطائرات من خلال ما عرف بالحريات الخمس للجو، بشكل لا يخرج عن الإطار الذي حددته اتفاقية باريس إلا بشكل طفيف. ومما تنص عليه اتفاقية شيكاغو حرية مرور الطائرات المدنية الأجنبية مرورا بريئا إذ تلتزم الأطراف المتعاقدة بالسماح لطائراتها بالمرور البريء في وقت السلم فوق إقليم كل منها شرط مراعاة الأحكام المقررة في الاتفاقية[6]. ولا يحول هذا الحق دون حق الدولة في تحريم الطيران فوق مناطق معينة من إقليمها لأسباب تتعلق بأمنها، وبتحديد الممرات الواجب إتباعها من قبل الطائرات في مجالها الجوي، وبتكليفها بالنزول في أحد مطاراتها. فالمادة 15 من الاتفاقية أقرت لسلطات الدولة حق تكليف أية طائرة تحلق في أجوائها بالهبوط بواسطة إشارات خاصة لأسباب تتعلق

---

[2] – المادة الأولى من اتفاقية باريس 1919.

[3] – المادة 3 من الاتفاقية.

[4] – المادة 32 من الاتفاقية.

[5] هذه الاتفاقية تبنتها الدول الحليفة المنتصرة في الحرب العالمية الأولى ووضعت قيودا تجاه انضمام الدول العدوة للحلفاء وحتى الدول المحايدة التي تريد السماح لطائرات تلك الدول بالتحليق فوق إقليمها

[6] Convention de Chicago relative à l'aviation internationale civile, établissant les règles de l'air, de l'immatriculation des aéronefs ainsi que de la sécurité, et précise les droits et devoirs des pays signataires en matière de droit aérien relatif au transport international.

بالأمن أو بالضبط، وفرضت على الطائرات التي تصلها أي من الإشارات المذكورة الانصياع لطلب الهبوط وتنفيذه.

أما فيما يتعلق بتحديد المجال الجوي فهو يشمل تحديدا أفقيا وآخر عموديا. فتحديد المجال الجوي أفقيا يتضمن إضافة إلى المجال الواقع فوق الإقليم البري للدولة، المجال الواقع فوق مياهها الإقليمية والتي تخضع لسيادتها الكاملة. وتنتهي هذه السيادة عند الحدود الخارجية للبحر الإقليمي. ولا تمتد إلى المجال الجوي فوق أعالي البحار أو حتى المناطق التي لها عليها حقوق سيادية، أي الجرف القاري والمنطقة الاقتصادية الخالصة. نتيجة لذلك، تكون العمليات الاستطلاعية والتجسسية التي تقوم بها الطائرات من دون أن تخترق الحدود الإقليمية للدولة المستهدفة، كتلك التي كانت تمارسها دول المعسكرين الشرقي والغربي تجاه بعضها البعض خلال الحرب الباردة، عمليات مشروعة لا تجيز للدولة أن تتعامل معها على أنها اعتداء موجه ضدها. أما التحديد العمودي فيفرق بين الفضاء الوطني والفضاء الخارجي. بيد أن الواضح تماما أنه لا يمكن الإقرار بسيادة الدولة على كل ما يعلو إقليمها إلى ما لا نهاية. وعليه، لا توجد حدود جغرافية بين الجو والفضاء. وغياب هذه الحدود لا يرجع فقط إلى صعوبة تحديد الفضاءين وفقًا لخصائصهما المادية، بل إنه في الواقع لا ينفصل عن النظام القانوني للفضاء الجوي. ويكمن السبب الحقيقي وراء ذلك في الدفاع عن مصالح الأمن الوطني. ولا تلعب المسافة هنا أي دور وقائي: فالخطر الذي يمكن أن يمثله تحليق طائرة أجنبية على أمن الدول ضحية هذا الاختراق هو نفسه بغض النظر عن الارتفاع الذي تتحرك فيه[7]. ويبدو من خلال التعامل الدولي أن هذا الارتفاع هو العلو الذي تثبت للدولة فيه القدرة على السيطرة، مع تطبيق القانون الجوي على النشاطات الجوية أي حركة الطائرات، وتطبيق قواعد الفضاء على النشاطات الفضائية التي تتعلق بالمكوكات الفضائية والأقمار الاصطناعية[8].

---

[7] Patrick Daillier, Mathias Forteau et Alain Pellet, Droit international public, LGDJ, 8ème édition, 2009, Paris, pp. 1390-1391.

8 – انظر: حامد سلطان، عائشة راتب، صلاح الدين عامر، القانون الدولي العام، بيروت، دار النهضة العربية، 1985، ص:51.

– المختار مطيع: المختصر في القانون الدولي العام، مطبعة Info-Print، فاس، 1993، ص:198.

لقد أعطت الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالطيران الحرية للطائرات المدنية للمرور وفق ضوابط معينة تأخذ بالاعتبار أمن الدولة وسيادتها على مجالها الجوي. وهذا يعني أن مرور أي طائرة أخرى عسكرية أو غير عسكرية (استطلاعية مثلا) على إقليم دولة ما لابد وأن يكون بإذن خاص من تلك الدولة. وعموما، فما لم يتم الاتفاق على خلافه، تكون الدولة حرة في تنظيم وحتى حظر التحليق فوق أراضيها وأن أي تحليق غير مصرح به يشكل اعتداء على سيادتها الجوية[9].

على هذا الأساس، فإن انتهاك الأجواء الوطنية من قبل طائرة أجنبية، يخول للدولة ضحية هذا الانتهاك اعتراضها وإجبارها على الهبوط أو حتى إسقاطها في حالات التهديد البيّن للأمن الوطني للدولة. ومع ذلك، وفيما يتعلق بالطائرات المدنية، لا تتمتع الدولة بسلطة غير محدودة في رد الفعل، بحيث يتوجب أن يكون الرد معقولاً ولا يعرض حياة الركاب للخطر. هذه القواعد التي توفق بين السيادة الإقليمية للدولة ومراعاة الاعتبارات الإنسانية الأساسية التي يخضع لها الجميع، تم التذكير بها وتوضيحها في بروتوكول مونتريال المعدل لاتفاقية شيكاغو ضمن مادتها 3 "مكرر"، والذي تم اعتماده في 10 مايو 1984 في أعقاب حادثة طائرة الخطوط الجوية الكورية بوينغ 747، التي أسقطها الاتحاد السوفياتي على أراضيه في 1982 بسبب الاشتباه في قيامها بأعمال تجسسية[10].

لقد ترك القانون الدولي للدولة إذن، أن تتخذ الإجراءات المناسبة في شأن العمليات التجسسية والاستعلامية التي تنفذها الطائرات من أجل حماية أمنها. والخرق الذي ترتكبه الطائرات المتجسسة من وجهة نظر القانون الدولي لا يتمثل في قيامها بالتجسس بحد ذاته، بل في خرقها للمجال الجوي للدولة المستهدفة دون موجب قانوني، أو لكونها تنتهك الضوابط والنظم والتدابير التي تتخذها تلك الدولة لتحليق الطائرات الأجنبية، أو بسبب انتهاكها للمقتضيات القانونية الدولية التي تنظم ملاحة الطائرات المدنية سامحة لها بحق "المرور البريء"، والتي يجري إعمالها تحت المراقبة الأمنية للدولة. ومن الناحية العملية، يمكن لعمليات الاستعلام الجوي أن تنفذ في أوقات السلم أو الحرب، كما يمكن أن تنفذ من قبل طائرات مدنية أو عسكرية أو طائرات مخصصة لذات الغرض

[9] Patrick Daillier et autres, op.cit, p. 1389.
[10] Ibid.

(التجسس). وللمفارقة، قد يحدث أن تستخدم طائرات مدنية للتجسس خلال حالة الحرب، وطائرات عسكرية للقيام بالتجسس في زمن السلم[11]. وتثور إشكالات تكييف مثل تلك النشاطات من وجهة نظر القانون الدولي إلى جانب مشروعية رد الفعل الذي قد تقدم عليه الدولة المستهدفة ومدى تناسبه. لقد عرف العالم حالات عملية شهيرة تتعلق بالاستعلام الجوي، ولاسيما في مرحلة الصراع ألاستخباراتي الساخن بين الشرق والغرب في زمن الحرب الباردة، حيث تكاثفت تلك النشاطات، وبرزت تداعياتها العملية، وأثيرت الإشكالات القانونية ذات العلاقة بكل تعقيداتها وأبعادها السياسية والإستراتيجية.

2. التكييف القانوني لحوادث الاستعلام الجوي

لا شك أن حالات النزاع المسلح بما تتسم به من خصوصيات تنظمها في الغالب مقتضيات القانون الدولي الإنساني، تعرف اللجوء المكثف للاستعلام الجوي بحيث تشكل جانبا من المجهود العسكري، وهي أنشطة مشروعة، فهي لا تتقيد بوجوب احترام المجال الجوي للدولة أو الدول الأطراف في النزاع. لكن السؤال يطرح حول مشروعية استخدام الطائرات المدنية للتجسس سواء أكانت تتبع لدولة عدوة أو لدولة محايدة. فمعاهدة شيكاغو تمنع مهاجمة الطائرات المدنية مهما كانت الظروف. لكن الراجح في الفقه الدولي يذهب إلى إمكانية توجيه النيران إلى طائرة مدنية في حالة الحرب لاحتمال تزودها بأدوات التجسس أو حتى بأسلحة، متى ما رفضت الامتثال للأوامر أو الإشارات الموجهة إليها، أو عند توغلها في منطقة تم التحذير مسبقا من كونها تمثل مجالا لعمليات عسكرية تشكل خطرا على كل الطائرات التي تحلق فوقها، وفي هذه الحالة يمكن إطلاق النار من دون أية تحذيرات. أما في حالة السلم، فمن الممكن استخدام القوة تجاه أية "طائرة عامة"، أي الطائرات العسكرية وتلك التي قد تتبع لأجهزة الشرطة والجمارك أو مصالح الاستخبارات وجمع المعلومات[12]، والتي تنتهك المجال الجوي للدولة محل التحليق من دون إذن. فحيث يمثل هذا الخرق تهديدا لأمن الدولة، يكون لهذه الأخيرة الحق في الدفاع

---

[11] Fabien Lafoisse, L'Espionnage dans le Droit International, édition Madison des champs, Paris 2012, p. 242

[12] Patrick Daillier et autres, op.cit, p. 1391.

الشرعي. أما بالنسبة للطائرات المدنية التي قد تنفذ إلى إقليم دولة ما، أو تغير خط طيرانها المعهود منحرفة عن مسارها، فيجوز لتلك الدولة، تحت الاشتباه بقيامها بالتجسس، اعتراضها وإجبارها على الهبوط.

تشير بعض الأرقام الراجعة لزمن الحرب الباردة، إلى أنه خلال الفترة بين عامي 1950 و 1984، أسقط الاتحاد السوفييتي السابق فوق أراضيه 27 طائرة تجسس أمريكية، واعترض 60 طائرة أخرى مجبرا إياها على الهبوط. ولقي حوالي 139 من أفراد الطواقم حتفهم، من دون أن تبدي الولايات المتحدة أي احتجاج[13]، لأن الطائرات الأمريكية كانت مقترفة لاعتداء على السيادة الجوية للاتحاد السوفييتي، في مخالفة صريحة لقانون الجو، الشيء الذي يجعل الرد السوفييتي، وإن وصل لاستخدام القوة إزاء تلك الطائرات المعتدية، مشروعا ومتوافقا مع قواعد القانون الدولي. وعلى كل حال، يرجح الفقه الدولي أن للدولة التي قد تكون هدفا لتحليق طائرة عسكرية أو "طائرة عامة" تتبع لمصالح أو أجهزة دولة أخرى، أن تلجأ لاستخدام القوة ضدها بعد تحذيرها وعدم استجابتها للتحذير، كما يجدر التمييز بين "الانتهاك البريء" و"الانتهاك العدائي" للإقليم بغض النظر عن طبيعة الطائرة مدنية أو عسكرية. فثمة احتمالات لقيام طائرات عسكرية بخرق المجال الجوي لدولة ما عن طريق الخطأ أو بسبب تعرضها لعطب ما، من دون أن تكون عدائية، أي، أن تكون غايتها تنفيذ هجوم أو مهمة تجسسية[14]. على ذلك، لا تكون الصفة المدنية أو العسكرية للطائرة هي العامل المحدد في مجال مهام الاستعلام الجوي، لكن توازنا هشا يجدر اعتباره، وهو القائم بين حق الدولة في حماية أمنها وإقليمها، والحماية الواجبة للطائرات المدنية بصفة خاصة.

من وجهة نظر الدولة المتجسسة، يمثل تنفيذ عمليات الاستعلام الجوي ميزة سياسية واستراتيجية لا يمكن إغفالها، بالنظر إلى ما توفره من تخفيض احتمالات خطر سقوط عملاء استخباراتها بيد الدولة المستهدفة. ولعل هذه الميزة هي التي دفعت الولايات المتحدة، إبان الحرب الباردة، لتنفيذ عمليات تجسسية فوق الإقليم السوفييتي عبر طائرة يو- 2، قبل أن يتمكن السوفييت من إسقاطها وأسر طيارها في 1960، لتشكل أحد أبرز حوادث التجسس الجوي وأشهرها، وأول حالة تضطر فيها الدولة المتجسسة إلى الاعتراف، رسميا وعلنا، بانتهاكها المجال الجوي لدولة

[13] Fabien Lafoisse, op.cit, p. 243.

[14] Cf .R.C. Himgorani, « Aerial intrusions and International Law », NTIR, 1961. N° 1. Pp. 166-167.

أجنبية لأغراض تجسسية. لقد أظهرت حادثة اليو- 2 مدى ما تتخذه حالات التجسس من أبعاد سياسية عميقة، من خلال التعامل والتسامح، على قاعدة المعاملة بالمثل، مع نشاطات التجسس. ويكون للدول خيار متابعة المتورطين والقيام، أو لا، بالحملات الإعلامية، وهو أمر متعلق بالسياق الدبلوماسي والسياسي القائم. فقد استغل السوفييت حادثة يو- 2 إعلاميا وسياسيا وقانونيا إلى أبعد الحدود، رغم أنهم كانوا يمارسون نفس النشاطات تجاه الغرب[15].

في حادثة مماثلة، أسقطت كوريا الشمالية في أبريل 1969، طائرة استطلاع أمريكية، وقتل على إثر ذلك 31 متخصصا في الإلكترونيات كانوا على متنها. وقد تمسكت الولايات المتحدة بأن الطائرة كانت تحلق على بعد تسعين كيلومترا من السواحل الكورية، في حين أكدت السلطات الكورية بأن الطائرة قد أمعنت في التوغل في مجالها الجوي لأغراض التجسس[16]. في مثل هذه الحالة، سيكون من اللازم، من أجل تكييف الفعل من الناحية القانونية وتحديد المسؤوليات، توفر المعطيات والمعلومات لتحديد ما إذا كان الأمر يتعلق بنشاط استطلاعي "محيط" يجري في محيط الدولة المستهدفة من دون النفاذ إلى مجالها الجوي، أو بنشاط "نافذ" تنتهك من خلاله الطائرة المتجسسة الإقليم الجوي لتلك الدولة، ويتيح لها اعتراضها أو إسقاطها. وتزداد جسامة حوادث التجسس حين يتعلق الأمر بطائرات مدنية، كحالة طائرة البوينغ 747 الكورية الجنوبية التي أسقطها الاتحاد السوفييتي على أراضيه في 1982 مخلفا عشرات الضحايا المدنيين، لاشتباهه في قيامها بنشاط تجسسي، حيث ذكر أنها حلقت، خارج نطاق مسارها المعهود، فوق مناطق عسكرية حساسة متجاهلة الإشارات التحذيرية. أما الغرب، فقد تمسك بكون الطائرة قد ضلت طريقها وانحرفت عن مسارها وهو أمر يحدث للطائرات المدنية من دون أن يعني ذلك الوصول إلى حد إسقاطها[17]. وتشير المادة الثالثة "مكرر" من معاهدة شيكاغو، والتي أدرجت بمونتريال بعد الحادثة، إلى فرضيتين تتيحان للدولة اعتراض طائرة مدنية: الطيران بهوية مجهولة، والتحليق لأهداف لا تتوافق مع مقتضيات

[15] Gérard Cohen-Jonathan, Robert Kovar, "L'espionnage en temps de paix », Annuaire français de Droit international 1960, vol 6, p. 247

[16] Cf. Charles Rousseau, « Chronique des fait internationaux. Interception, attaque et destruction d'un avion militaire de reconnaissance américain par des avions de chasse nord-coréens », RGDP, 1970/1, p. 143

[17] GILBERT Guillaume, « le vol KE 007 », les Grandes crises internationales et le Droit, paris, seuil 1994, p. 69

معاهدة شيكاغو. على أن خرق التزام الدولة بعدم استخدام طائراتها المدنية لأهداف تتنافى مع تلك المقتضيات، لا يمكنه إعطاء الحق للدولة المستهدفة بالتجسس في تدمير الطائرة[18].

في التقرير النهائي للمنظمة الدولية للطيران المدني المتعلق بالحادث، والتي حققت في ملابساته في 1992، تم ترجيح وقوع خطأ في تحليق الطائرة، كما أشار التقرير إلى أن الحادث قد يرجع كذلك إلى وقوع التباس بسبب تحليق طائرة تجسس أمريكية من طراز "آر- سي 135" في نفس مسار الطائرة الكورية قرب جزيرة ساخالين الروسية بوقت قصير قبل استهداف طائرة البوينغ[19]. وعلى كل حال، اعتبر لجوء السوفييت إلى تدمير الطائرة خيارا متطرفا، فالطائرة مدنية ولم يثبت بالقطع لدى السلطات السوفييتية قيامها بالتجسس. أما وقوع الالتباس فهو أمر محتمل جدا يترتب عن التحليق المستمر لطائرات الاستطلاع الأمريكية في منطقة الحادث المحيطة بالإقليم السوفييتي. في إطار رد الفعل هنا، يمكن المقارنة مع الإجراء الذي اتخذته الصين إزاء طائرة الاستطلاع الأمريكية التي حلقت فوق إقليمها في مارس 2001. فمع كونها طائرة مخصصة للتجسس، إلا أن الصين اكتفت باعتراضها وإجبارها على الهبوط في مطار صيني والتحقيق مع طاقمها، مطالبة الإدارة الأمريكية بتقديم اعتذار رسمي.

يشير الواقع الدولي إذن، إلى وجود أربع نماذج لصلة الأنشطة الجوية بعمليات التجسس والاستعلام عبر الجو[20]: انتهاك المجال الجوي للدولة بطريقة مقصودة لغايات التجسس، وهي الحالة التي تجسدها حادثة طائرة يو- 2 الأمريكية؛ والتنازع بين ادعاءات وقوع الانتهاك غير المشروع للمجال الجوي للدولة من عدمه كما في مثال الطائرة التي أسقطتها كوريا الشمالية؛ وخرق المجال الجوي لدولة ما بسبب خطأ وانحراف في التحليق يسبب اشتباها غير مؤكد في قيامها بعمل تجسسي؛ وأخيرا، التجسس باستخدام الطائرات المسيرة الذي أصبح يتخذ أبعادا مثيرة، والتي يفترض لتحليقها على إقليم دولة ما، الحصول على موافقة خاصة مسبقة تمنح للدولة المستخدمة للطائرة[21].

---

[18] Fabien Lafoisse, op.cit, pp. 245-246

[19] Cf. Maurice Torrelli, « Chronique des faits internationaux. Affaire du Boeing Sud-coréen. Rapport de l'OICI du 14 juin 1993 », RGDIP, 1993/4, p. 1026

[20] Fabien Lafoisse, op.cit, p. 247

[21] المادة 8 من معاهدة شيكاغو.

لقد أخذت عمليات الاستطلاع والتجسس الجوي، مع تكاثف استخدام الطائرات المسيرة، أبعادا جديدة من حيث أن الدول أضحت تلجأ إليها بكثافة نتيجة تدني مستويات الحذر الذي كان يتوجب بسبب وجود عنصر بشري يخشى على حياته أو من احتمالات أسره، علاوة على تكلفتها المنخفضة وحجمها الصغير. إلى جانب ذلك، تتوفر إمكانيات كبيرة لإخفاء أي هوية لتلك الطائرات بما قد ينفي أي مسؤولية قانونية للدولة التي تستخدمها على إقليم دول أخرى، حيث تبقى قواعد القانون الدولي عاجزة عن إثبات أية وقائع دامغة. في مثل هذه الحالات، تكتفي الدولة المستهدفة بإسقاط تلك الطائرات، متى توفرت لها القدرة على ذلك، كما فعلت إيران تجاه طائرة الاستطلاع "إم. كيو 4 سي- تريتون" الأمريكية التي حلقت فوق الإقليم الإيراني وتم إسقاطها على مياه الخليج العربي في 20 يونيو 2019. بيد أن أحد المظاهر المستجدة لاستخدام الطائرات المسيرة تجلى في تنفيذ عمليات خاصة موجهة ضد أفراد معينين في إطار ما يعرف بالتصفيات غير القضائية أو الإعدامات خارج إطار القانون.

II. العمليات الموجهة عبر الجو: مسوغات قانونية وتداعيات إنسانية

تعبر العمليات الموجهة عبر الجو والتي تستهدف، على وجه الخصوص، تنفيذ ضربات ضد أهداف بشرية إستراتيجية، عن نوع من العمليات الخاصة التي تنفذها مصالح الاستخبارات الخارجية وأيضا الجيوش إبان النزاعات المسلحة[22]. وتتسم العمليات الموجهة بكونها تستعمل القوة المسلحة لتدمير هدف ما أو لتصفية أفراد أو مجموعات من الأفراد متورطين أو مشتبه في تورطهم بارتكاب نشاطات إرهابية، أو حتى لمجرد انتمائهم لتنظيمات متطرفة أحيانا. وتشير حالات اللجوء إلى العمليات الموجهة، إلى الكثير من الشكوك حول مدى احترامها للقانون الدولي، شاملا القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، علاوة على قانون الجو. وبهذا الخصوص، تثار إشكالات عدة تتصل بمشروعية اللجوء إلى القوة، وباحترام الحق في الحياة وبمتطلبات تطبيق مبدأ التمييز بين

[22] العمليات الموجهة هي كذلك شكل من الضربات بعيدة المدى التي زاد اللجوء إليها خلال السنوات الأخيرة بسبب تكاثف استخدام الطائرات المسيرة. لذلك، فهي تمثل ميزة عملياتية هامة كونها تبعد الطرف الذي يلجأ إليها عن التعرض لمخاطر كبيرة وخسائر بشرية في الميدان المستهدف. راجع:
S. Casey-Maslen, « Pandora's Box? Drone strikes under jus ad bellum, jus in bello, and international human rights law », International Review of the Red Cross, vol. 94, n° 886, 2012, p. 598

المقاتلين وغير المقاتلين في قانون النزاعات المسلحة. وتعرف الضربات الموجهة بأنها "الاستخدام المتعمد للقوة المميتة من قبل دولة ما أو من قبل وكيلها الذي يعمل تحت غطاء القانون، أو من قبل جماعة مسلحة في سياق نزاع مسلح، ضد فرد معين لا يخضع للسيطرة المادية لمرتكب الضربة"[23]. على ذلك، وفيما يتصل بالضربات عبر الجو، تطبق قواعد القانون المنظم للجو على النحو الذي تناولناه سابقا، باعتبار هذه العمليات تمثل تعديا على السيادة الجوية وانتهاكا لقواعد الطيران في حالة السلم، ما يتيح للدولة المستهدفة التعامل مع الطائرة المهاجمة ولو عبر إسقاطها. على أن المسألة تستحضر أيضا المقتضيات القانونية الأخرى المتعلقة بالدفاع الشرعي ومضامين احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني.

1. العمليات الموجهة عبر الجو ومسألة اللجوء إلى القوة

من القواعد الآمرة في القانون الدولي المعاصر، منع اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية، وهو مبدأ يقره ميثاق الأمم المتحدة. على أنه من الممكن اللجوء إلى القوة إذا ما تعلق الأمر بالدفاع الشرعي بموجب المادة 51 من الميثاق السالف الذكر، وبالتالي، يمكن النظر في تكييف شروط استخدام القوة بهدف الدفاع عن النفس بواسطة استخدام الضربات الموجهة عبر الجو، ذلك أن "الحق في الدفاع الشرعي يمثل الحجة الأكثر استخداما لتبرير مثل تلك العمليات"[24]، بيد أن عدم وجود تعريف دقيق لشروط ممارسة استخدام القوة في الدفاع الشرعي يؤدي إلى تعبير الدول عن مواقف متباينة بشأن اللجوء إلى هذا الإجراء. من حيث المبدأ، يمكن تبرير تدابير الدفاع الشرعي متى ما تعرضت الدولة لهجوم مسلح، لكن تراكم عدة هجمات صغيرة لا يصل إلى درجة كافية لاعتبارها هجوما مسلحا ولا يبرر التذرع بالدفاع الشرعي، كما إن ارتكاب عمل إرهابي أو أنواع أخرى من الأعمال العابرة للحدود، والتي قد تكون درجة خطورتها منخفضة، لا تفي بشروط الخطورة اللازمة لاستخدام القوة في الدفاع عن

---

[23] Rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Philip Alston, addendum, *Etude sur les frappes ciblées*, Rapport au Conseil des droits de l'homme, doc. Nations unies A/HRC/14/24/Add. 6, 28 mai 2010.

[24] تجدر الإشارة هنا إلى أنه لا فرق بين ممارسة حق الدفاع عن النفس من خلال الضربات الجوية الموجهة والضربات بوسائل أخرى.

النفس[25]. لقد كان أن اعتبرت محكمة العدل الدولية أن الهجمات التي تشنها القوات غير النظامية والتي لا تُنسب إلى دولة، لا تشكل عدوانًا مسلحا[26]. أما فيما يتصل بالتناسب، فيتوجب أن يكون إجراء الدفاع الشرعي المتمثل هنا في العمليات والضربات الموجهة، متسقا ومتوازنا مع الهدف المراد تحقيقه والذي يمكن تقييمه بحسب كل حالة على حدة.

مع ذلك، تلجأ الولايات المتحدة وغيرها من الدول إلى تنفيذ الضربات الجوية الموجهة تجاه الأفراد والمجموعات في أفغانستان وباكستان والعراق واليمن وسوريا وفي دول إفريقيا جنوب الصحراء، اعتمادا على الحق في الدفاع الشرعي ضد خطر الإرهابيين والجماعات المتطرفة. وباستثناء الحرب الأمريكية على أفغانستان والعراق بمسوغات الحرب على الإرهاب، لا تكون تلك الضربات مستهدفة الدولة التي تنفذ فيها، بل أفرادا تعتبرهم القوى المنفذة للهجمات "خطرين" على أمنها، بحيث تجد لنفسها الحجة القانونية المتمثلة في الدفاع الشرعي لمهاجمتهم بالقوة المميتة. أما الدول محل العمليات، فهي إما موافقة بشكل أو بآخر (باكستان والعراق وأفغانستان) وبحكم التواجد المباشر لقوات عسكرية من الدول المنفذة، أو أنها تعاني الاضطرابات وعدم الاستقرار وتواجد جماعات الإرهابيين على إقليمها (أفغانستان واليمن وسوريا والصومال مثلا). وعلى ذلك، فهي لا تبرز في الغالب ردود فعل قانونية إزاء تلك العمليات الموجهة، ولربما اكتفت ببعض الاعتراض ذي الطبيعة السياسية، من مثل بعض مواقف النظام السوري وموقف الحكومة العراقية بعيد عملية اغتيال الجنرال الإيراني قاسم سليماني.

الجدير بالذكر في هذا المقام، أن مجلس الأمن الدولي، اعتبر في قراريه 1368 و 1373[27]، أن هجمات 11 سبتمبر التي نفذتها تنظيمات غير دولتية تتبنى العنف، فتحت الحق في ممارسة الدفاع عن النفس، مما أضفى

---

[25] IRIS-CICDE, « Aspects juridiques et éthiques des frappes à distance sur cibles humaines stratégiques », rapport finale 2013- 2014, pp. 21-22. En ligne sur : https://theatrum-belli.com/iris-cicde-aspects-juridiques-et-ethiques-des-frappes-a-distance-sur-cibles-humaines-strategiques.

[26] CIJ, arrêt, Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), 19 décembre 2005, parag 146.

[27] Commentaire de la résolution 1368 adoptée par le Conseil de Sécurité le 12 septembre 2001. En ligne sur : https://www.doc-du-juriste.com/droit-public-et-international/droit-international/dissertation/commentaire-resolution-1368-adoptee-conseil-securite-12-septembre-2001-446615.html

تعليق على قرار مجلس الأمن 1373، بتاريخ 28-09-2001، على الرابط: https://www.asharqalarabi.org.uk/center/dirasat-kiraah.htm

الشرعية على تفويض إطلاق عملية الحرية الدائمة التي لا تزال مستمرة وقائمة على أساس المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة، من دون أن يكون هذا التوجه مبررا بشكل منطقي وواضح، بالنظر إلى شروط الاحتجاج بالدفاع الشرعي عن النفس[28]. فلكي يكون استخدام القوة في الدفاع عن النفس قانونيا يجب أن يفي بمعايير التناسب مع الهجوم المسلح والضرورة. فوفقا لمعيار الضرورة، يجب ألا يكون لدى الدولة التي تعرضت للهجوم "أية وسيلة أخرى لوقف العدوان غير اللجوء إلى استخدام القوة المسلحة"[29].

إن مثل هذه القرارات التي تتخذ بناء على الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، والتي من شأنها أن تأذن لدولة ما أو تحالف من الدول بـ"استخدام جميع الوسائل الضرورية من أجل مهمة حفظ السلم أو صنعه أو للدفاع الشرعي"، كثيرا ما تعتبرها الدول ترخيصا مفتوحا باستخدام "ما تراه ضروريا من وسائل"، بما فيها تلك التي قد تنتهك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، شاملة العمليات الموجهة ضد أفراد. والحقيقة أنه لا يمكن السماح بانتهاك قواعد راسخة في القانون الدولي تحت أي مبررات، كما لا يجدر الذهاب بعيدا في تفسير مقتضيات كتلك، فللدول التزامات قانونية هامة تتعلق بحقوق الإنسان وباحترام سيادات بعضها البعض، يفترض فيها العمل بها.

2. الضربات الجوية الموجهة والمقتضيات القانونية الإنسانية

تعد مسألة وجود نزاع مسلح أمرا حاسما لتطبيق القانون الدولي الإنساني من دون استبعاد تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان. لذلك، يجدر التمييز بين النزاع المسلح والتوترات والاضطرابات الداخلية التي لا تجيز انطباق القانون الإنساني، كما أن "الحرب العالمية على الإرهاب"، لا تعني تطبيق القانون الإنساني على كافة الأجزاء أو الأحداث التي يشملها هذا المفهوم، ولكن فقط على الأحداث التي تقع في سياق نزاع مسلح، فعبارة الحرب العالمية على الإرهاب، وإن اشتملت على مصطلح "الحرب"، إلا أنها تظل مسألة سياسية وليست قانونية[30].

---

[28] IRIS-CICDE, op.cit, p. 24

[29] Ibid.

[30] CICR, FAQ, La pertinence du droit international humanitaire dans le contexte du terrorisme, 2011, (http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/terrorism-ihl-210705.htm)

ثمة إذن أنواعا من الضربات الجوية الموجهة إبان النزاعات المسلحة، والتي يمكن اعتبارها مشروعة وقانونية من قبيل تلك التي تستهدف الأفراد الذين يخططون لتنفيذ هجمات عسكرية ملموسة من شأنها أن تعتبر مشاركة مباشرة في العمليات العدائية، وتلك التي تستهدف أفرادا مسلحين بقنابل أو متفجرات أو أسلحة رشاشة[31] ما إذا كانت موجهة لضرب أهداف عسكرية لقوات مشاركة في النزاع أو لإحداث أضرار جسيمة بأشخاص أو ممتلكات محمية بموجب القانون الدولي الإنساني. على ذلك، تعتبر قانونية الضربات الجوية التي تنفذها الولايات المتحدة أو دول أخرى مشاركة في النزاع المسلح، ضد جماعات تنظيم القاعدة أو "الدولة الإسلامية" في سوريا والعراق أو في أفغانستان وباكستان، على اعتبار تلك الجماعات المسلحة تستهدف على الدوام مصالح تلك الدول أو قواتها[32]. لكن لا يمكن تصنيف الرجال في سن القتال والذين يتواجدون في مناطق نشاط الجماعات المتطرفة المشتبه بها، كأهداف مشروعة للعمليات الموجهة جواً، الشيء الذي حاولت الولايات المتحدة تسويغه. فلا بد من ثبوت مشاركتهم المباشرة في العمليات العدائية، ولا يكفي الانتماء المجرد للجماعات أو وجود روابط أسرية بأعضائها أو الاكتفاء بعلاقات ما مع مقاتليها، كي يعتبروا أهدافا مشروعة[33].

إن تنفيذ العمليات الجوية الموجهة ضد أفراد يشاركون في أعمال عدائية، لا يمكنها أن تكون مشروعة ما لم تكن تحدث في سياق "نزاع مسلح"، سواء أكان دوليا أم – وهي الحالة الغالبة – غير دولي. ولشرعنة ضرباتها الجوية، تعتبر الولايات المتحدة أن حربها على الإرهاب تمثل نزاعا مسلحا تتكشف مظاهره في عدة دول عبر العالم أجمع[34]. ولا يمكن في الواقع قبول مثل هذا التبرير في كافة الحالات: فالتصفيات الموجهة لأفراد من القاعدة والتي شنتها الطائرات المسيرة الأمريكية في الصومال واليمن خلال السنوات التي تلت أحداث 11 سبتمبر لا يمكن اعتبار أنها تجري في سياق نزاع مسلح، على خلاف تلك التي نفذت في أفغانستان وباكستان، أو تلك التي

---

[31] تمييزا لهم عن الأشخاص الذين يحملون أسلحة خفيفة كالمسدسات والبنادق.

[32] K. J. Heller, « "One Hell of a Killing Machine". Signature Strikes and International Law ». Journal of International Criminal Justice, 2013, vol. 11, p. 94.

[33] IRIS-CICDE, op.cit, p. 39

[34] ثمة سؤالا هنا يتعلق بالطابع الدولي أو غير الدولي لنزاع مسلح، يكون أطرافه دولة وجماعة مسلحة من غير الدول، والذي سيحدث على أراضي عدة دول. هذا النوع من النزاع المسلح هو بالفعل نزاع غير دولي وإن حدث على أراضي عدة دول. وعلى ذلك، يمكن استخدام الضربات الجوية الموجهة على أراضي دولة من غير تلك الدولة التي ينشب على إقليمها النزاع المسلح، شريطة أن تكون هناك صلة كافية بين النزاع المسلح وبين من يستهدفون بالضربة. راجع: IRIS-CICDE , op.cit, pp. 42-43.

نفذت وتنفذ في سوريا، كذلك الأمر بالنسبة لنشاطات من مثل اغتيال الجنرال سليماني وقائد مليشيا الحشد الشعبي في العراق، أو تلك العمليات التي تنفذها طائرات مسيرة مجهولة (يشتبه في كونها إسرائيلية) ضد جماعات عراقية مسلحة. فلاعتبار الضربات الجوية مشروعة بموجب القانون الدولي، لا بد من إمكانية تصنيف الوضع القائم في منطقة جغرافية ما على أنه نزاع مسلح، "غير دولي" على الأغلب[35]، وضرورة ارتباط الضربات به، فهي غير كافية لوحدها للقول بوجود هذا النزاع. لذلك، فإن إثبات الصلة الواضحة بينها وبين نزاع مسلح، وإن كان في إقليم آخر، يظل أمرا ضروريا، وإلا فهي غير مشروعة. إلى ذلك، لا بد من احترام الضربات الموجهة لمبدأ الاحتراز في الهجوم، لئلا تؤدي إلى إصابة أشخاص مدنيين أو من غير المستهدفين[36]، فقد يحدث ذلك برغم ما تتيحه التكنولوجيا المستخدمة في الطائرات والأسلحة التي تستعملها في تنفيذ الضربات من دقة في الاستهداف.

من جانب آخر، يمثل الحق في الحياة، باعتباره أحد حقوق الإنسان الأساسية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، مسألة قانونية جوهرية تثيرها الضربات الجوية الموجهة إلى أهداف بشرية. فلا يكون الاستهداف المميت لشخص ما قانونيا إلا إذا كان يحمي الحياة، بمعنى ضرورة أن تكون تلك العمليات متناسبة، بحيث يلجأ إليها كضرورة في حالات عدم وجود وسائل بديلة كالقبض على المعني بالضربة أو أسره أو احتجازه لتحييد خطره الحال أو المحتمل. لقد توصل البرلمان الأوروبي في مضمون قراره بشأن الطائرات المسيرة المسلحة وما تمثله من مخاطر على الحياة، إلى أنه "في حالة الادعاءات المتعلقة بوفاة مدنيين نتيجة الضربات بالطائرات المسيرة، فإن الدول ملزمة بإجراء تحقيقات فورية ومستقلة، وإذا ما ثبتت صحة الادعاءات، أن تشرع في إسناد المسؤولية علنا ومعاقبة المسؤولين وتحقيق الإنصاف، بما يشمله ذلك من دفع تعويضات لأسر الضحايا[37]. وفي الواقع، تثير الضربات الموجهة ضد أفراد مستهدفين لضرورة أمنية، ولاسيما تلك التي تنفذ خارج سياق نزاع مسلح، إشكالات أخلاقية عديدة إلى جانب القول بعدم مشروعيتها بالنظر لاعتبارات احترام الحق في الحياة، ذلك أنها تجري خارج إطار

[35] لمزيد من الإيضاح، راجع نص المادة الثالثة المشتركة في اتفاقيات جنيف لعام 1949، والبروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977 الملحق بها المتعلق بالنزاعات المسلحة غير الدولية

[36] تلفت بعض الحوادث الانتباه إلى مخاطر انتهاك مبدأ الاحتراز والاحتياط في الهجوم، ففي 2010 مثلا، قتلت غارة واحدة نفذتها طائرة أمريكية مسيرة، 23 مدنيا وأصابت آخرين، في إحدى العمليات بأفغانستان، الأمر الذي عزاه البعض لنقص المعلومات الميدانية التي أدت إلى إغفال مسألة وجود مدنيين على الأرض. ومن المفترض أن تثير مثل هذه الحوادث المسؤولية القانونية لمستخدمي الضربات الموجهة.

[37] European Parliament Resolution on the use of armed drones, 2014/2567, 25 février 2014

القانون وتتعلق بتصفيات غير قضائية لأفراد يفترض تمتيعهم بالحق في المحاكمة العادلة، وإن بدا عمليا لدى سلطات الدولة الموجهة للضربات كونهم "إرهابيين" أو "مجرمين".

خلاصة

في أعقاب مداولات مجلس الأمن الدولي بشأن حادثة الطائرة يو– 2، حاول رئيسه، ممثل دولة سيلان، وضع حصيلة قانونية وسياسية للقضية مركزا على حقيقة "أن التجسس موجود منذ قرون وسيستمر ما دامت الدول تشتبه في بعضها وتخشى بعضها البعض وتبحث عن الهيمنة على بعضها. لكن التجسس يتم سرا وفي الظل مستبعدا العلنية، كما لو أنه خجل من بشاعته. مع ذلك، فإن واقع أن الاستعلام يوجد بأشكال متعددة على الأرض وفي الأجواء وفي الفضاء الخارجي، لا يسوغ استبعاد الحق السيادي لكل دولة في سلامة المجال الجوي الذي يعلو إقليمها. وسيستمر التجسس إلى وقت يصبح فيه ممكنا التفاوض على اتفاق دولي من شأنه أن يلغي ضرورته".

يشير الواقع الراهن الذي تغزوه التكنولوجيا العسكرية والاستعلامية بشكل كاسح، أن التجسس الجوي إنما يزداد كثافة وتطورا بفعل الاستخدامات المتزايدة للطائرات والآلات المسيرة، بشكل من شانه أن يزيد من صعوبة تحديد مسؤوليات الدول عما يمكن اعتباره انتهاكا لقواعد القانون الدولي. ولا يبدو أن الدول، في هذا الخضم، تهتم كثيرا بالسعي لإبرام اتفاقيات دولية بشأن التجسس والأنشطة الاستخباراتية، كونها لا تنفك تزداد اقتناعا، ربما، بتنامي ضرورتها وليس بانحسارها فيما من شأنه توجيهها نحو إلغاء التجسس أو منعه لعدم جدواه. ما يحدث على مستوى القانون الدولي في وضعه الراهن، هو أنه قد يصبح متجاوزا بسبب المقدرات التكنولوجية للآلات الطائرة المسيرة التي تستخدم بكميات هائلة في مختلف مناطق العالم لتأدية أنواع مختلفة من المهام التي قد تبدأ بالاستطلاع ولا تنتهي بتنفيذ عمليات التصفية خارج إطار القانون. قد يكون من المناسب على أقل تقدير، أن تسعى المجموعة الدولية إلى تكريس بعض المبادئ الأخلاقية على مستوى التعامل الدولي، يكون من أهدافها إعادة الاعتبار لمبادئ

التعاون الدولي وتعزيز التكامل والاعتماد المتبادل، في إطار منظور أكثر عمقا وتفصيلا لمضامين عدم التدخل في شؤون بعضها البعض، على أن تمثل المبادئ الإنسانية وضرورات احترام حقوق الإنسان والشعوب، نموذجا أخلاقيا يساعد على تطوير القانون الدولي وتكريس الالتزام به دوليا. ولكن هل يكون توجه كهذا ممكنا في ظل كم التعقيد والتشابك الذي يلف التفاعل الدولي المعاصر؟ بل، وهل سيبقى التجسس، شاملا الممارس منه عبر الجو، خجلا من بشاعته أم أنه سيمارس علنا وبصفة رسمية وكأنه حق للدولة يسمح لها به القانون الدولي ذاته بشكل من الأشكال، متيحا لها علاوة على ذلك، التدخل عبر عمليات موجهة ضد أفراد وجماعات تحت مسوغات الدفاع الشرعي وحماية المصالح الوطنية؟؟

KHALID EL KADDAOUI* خالد القضاوي *

العدوان السيبراني في القانون الدولي

Cyber aggression in international law

Abstract This study analyzes the extent to which the development of international law has been consistent with the tremendous developments known in the area of international cyber conflicts and competition. If conventional wars and the crime of aggression are largely regulated by international treaties that ensure their application by international organizations such as the United Nations, then the cyber wars, which represent multitude threats to the security of states and peoples, are not sufficiently regulated by international law. The issue of the study revolves around the extent to which current international law contributes to the organization and control of cyber conflicts between states. The relevance of this study lies in the fact that it illustrates the inability of international law to keep up with the continuous changes brought about by international relations nowadays. It also aims to propose some possible solutions in order to contribute to the development of international cyber law.

Keywords *cyber aggression; international law; international security*

ملخص سوف تحلل هذه الدراسة مدى تناغم تطور القانون الدولي مع التطورات الهائلة التي عرفها ويعرفها الصراع والتنافس الدوليين على الساحة السيبرانية. فإذا كانت الحروب التقليدية وجريمة العدوان منظمة بشكل كبير بواسطة معاهدات دولية تسهر على تطبيقها منظمات دولية مثل منظمة الأمم المتحدة.فإن الحروب السيبرانية التي أصبحت تهدد أمن الدول والشعوب لازالت غير مؤطرة بالشكل المطلوب من طرف القانون الدولي.وبذلك فإن إشكالية الدراسة تتمحور حول مدى مساهمة القانون الدولي الراهن في تنظيم وتأطير الحروب البيندولتية في شكلها السيبراني.أما أهمية الدراسة فتكمن في كونها سوف تبرز مدى تأخر القانون الدولي في مواكبة التطورات الكبيرة التي تعرفها تفاعلات العلاقات الدولية، مع اقتراح بعض الحلول الممكنة من أجل المساهمة تنمية القانون الدولي السيبراني.

كلمات مفتاحية **العدوان السيبراني؛القانون الدولي؛الأمن الدولي**

* باحث في القانون الدولي والعلاقات الدولية، مهتم بقضايا الأمن والتنمية (المغرب)

* *Researcher in international Law and International Relations, specialized on security and development issue (Morocco)*
elkadaouikhalid@gmail.com

مقدمة عامة

في السنين الأخيرة وبعد ما كانت الجرائم المرتبطة بالأنترنت مقتصرة بشكل عام على سرقة البيانات الشخصية للأفراد وتبييض الأموال وسرقة بطائق الائتمان...إلخ. أصبحت اليوم تشكل تهديدا خطيرا وحقيقيا لأمن الدول. إذ أصبح للهجمات السيبرانية أضرار تحاكي الخسائر التي تُخلفها النزاعات المسلحة وفي بعض الأحيان تكون أكثر جسامة وأوسع انتشارا. مثلا فبواسطة هجوم سيبراني مجهول المصدر يمكن تعطيل عمل البورصات، وتعطيل أجهزة الإنذار المبكر للدفاعات العسكرية؛ وتعطيل أجهزة الطرد المركزي في مفاعل نووي(كما حدث في إيران)؛ وقطع صبيب الانترنت في دولة معينة (كما وقع في استونياEstonie سنة2007). وهذا يعني شُلّ جميع الأنشطة الحيوية في الدولة بسبب الاعتماد الكبير على الشبكة العنكبوتية في تنظيم وتسيير مؤسسات حيوية مثل مؤسسات توزيع الماء والكهرباء؛ شل عمل البنوك؛ تعطيل نظام تحديد المواقع (GPS)الذي قد يوقف حركة الطيران؛ وتعطيل عمل المصانع.

ومع تصاعد التهديدات السيبرانية شرعت الدول، مثل الصين وإيران والهند وروسيا...إلخ، في بناء جيوشها الإلكترونية، لشن هجمات جديرة بإلحاق خسائر فادحة للدولة" العدو"، وحسب بعض التقديرات فإن عدد الجيش السيبراني الأمريكي يتجاوز 100000 رجل وامرأة، والجيش الرابع« quatrième armée»[1]الصيني يضم في صفوفه مئات الآلاف من المقاتلين السيبرانيين المتخصصين في شن هجمات سيبرانية، وإفشال أي محاولات تسلل للأنظمة الحاسوبية الحساسة الخاصة بالمؤسسات الحيوية للدولة.

ومن هذا المنطلق فإن إشكالية الدراسة تتمحور حول مدى تناغم القانون الدولي الحالي مع التطورات السريعة التي فرضتها التحديات الأمنية الخطيرة التي بات يشكلها العدوان السيبراني على المؤسسات والمصالح الحيوية للدول. أما أهمية الدراسة فتكمن في كونها تتطرق لموضوع حديث في العلاقات الدولية، ويشكل تهديدا خطيرا للأمن والسلم الدوليين. إذ إن بعض الهجمات السيبرانية قد تفوق في خطورتها الخسائر التي تنتج عن الحروب المادية التقليدية، وما زال المنتظم الدولي عاجزا عن تنمية القانون الدولي بالاتفاق على وضع معاهدة دولية قادرة على توطيد ركائز التوظيف السلمي للفضاء السيبراني. أما تحليل الموضوع فسيكون عبر نقطتين جوهريتين وهما:أولا توضيح خطورة العدوان السيبراني في العلاقات الدولية مع التطرق لبعض الأمثلة، ثم (ثانيا) التطرق إلى مدى فعالية القانون الدولي الحالي في مواجهة التهديدات السيبرانية العابرة للحدود.

---

[1] المقصود بالجيش الرابع أولئك المتخصصين في صد الهجمات السيبرانية والقيام بعمليات إلكترونية قادرة على تعطيل دفاعات وبرامج خاصة بمؤسسات حيوية للدولة المستهدفة. يُنظر:

Yves-Marie Peyry, Menaces cybernétiques (Monaco:Éditions du Rocher, 2013), P. 23.

أولا. العدوان السيبراني في التفاعلات الدولية

بسبب جدية وخطورة العدوان السيبراني عملت العديد من الدول، بما في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا والصين، على تطوير قدرات إلكترونية هجومية لتعطيل المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول المتنافسة. وأدت هذه الأنشطة إلى سباق تسلح سيبراني خرج عن نطاق السيطرة.

1. أشكال التهديدات السيبرانية العابرة للحدود

لقد غيّرت العمليات في الفضاء الإلكتروني بالفعل طبيعة حرب المعلومات، وبدأت في تغيير طبيعة الحرب كلها. وكمثال على ذلك يمكن ذكر تجربة الولايات المتحدة الأمريكية، إذ مباشرة بعد تنصيب الرئيس السابق جورجبوش، تحرك فريقه الجديد في البنتاغون (Pentagon)، بقيادة دونالد رامسفيلد (Rumsfeld (Donald ليجعل من رؤية الحرب القائمة على الشبكات واقعا ملموسا. وبالفعل في فبراير 2001، أعلن الفريق الجديد أنه سيزيد بواقع 20 مليار دولار الإنفاق على البحث والتطوير في التقنية "التحويلية" التي من شأنها "دفع القوات المسلحة الأمريكية لأجيال في التقنية العسكرية"[2]. وفي المقابل سيعتمد استمرار أي مشروع عسكري قائم،على مدى اندماجه مع هذه الفكرة الجديدة القائمة على "التحول" نحو الحرب القائمة على الشبكات[3]. وعموما يمكن تصنيف العمليات العسكرية في الفضاء الإلكتروني، والتي يمكنها أن تشكل عدوانا سيبرانيا، في أربع فئات منفصلة ذات أربعة أهداف[4] وهي:

– **عمليات جمع المعلومات الاستخباراتية:** وتهدف إلى جمع المعلومات من بيانات العدو الإلكترونية، والشبكات والناس، كجمع المعلومات الاستخباراتية حول خطط عدو ما، وقواته وانتشارها قبل بداية العمليات العسكرية، أو تمكين تقييم أدقّ للأضرار الحاصلة بفعل هجمات حركية وغيرها على قوات العدو وعتاده.

– **عمليات تستهدف المعنويات:** بهدف إلحاق الضرر بالروح المعنوية وإرادة القتال لدى شعب العدو من خلال الدعاية والتضليل المعلوماتي، وغير ذلك من تقنيات حرب المعلومات.

– **عمليات هجومية:** وتستهدف إلحاق الضرر ببيانات العدو وشبكاته الإلكترونية أو تعطيلها أو إلحاق المزيد من الضرر المادي بأفراد العدو أو عتاده. فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام عمليات الهجوم بشكل محتمل لإضعاف

---

[2] بيتر سينجر، الحرب عن بعد دور التكنولوجيا في الحرب، ترجمة مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، (أبوظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2010)، ص .305.

3 المرجع نفسه، ص.305.

[4] جون باسيت.الحروب المستقبلية في القرن الحادي والعشرين(حرب الفضاء الإلكتروني:التسلح وأساليب الدفاع الجديدة (مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2014)، ص.57.

دفاعات العدو الإلكترونية (مثل شبكات الدفاع الجوي)، ولإضعاف قيادة العدو واتصالاته العسكرية، أو تعطيل منشآته وبناه التحتية الحساسة مثل قطاع الكهرباء[5]، بهدف التأثير فيه عسكريا أو سياسيا.

– **عمليات دفاعية**: هدفها حماية البيانات الإلكترونية والشبكات الخاصة بالدولة، ومنع إلحاق الضرر بالشعب وبالممتلكات[6].

دفعت خطورة التهديدات السيبرانية بالدول إلى العمل على وضع استراتيجيات وبناء مؤسسات وجيوش لمواجهة تلك المخاطر، وكمثال على ذلك نذكر تجربة الولايات المتحدة الأمريكية إذ أصدرت لجنة الرئيس(الأمريكي) لحماية البنيات الأساسية (كما كان يطلق عليها رسميا) تقريرها في 154 صفحة. إذ ذكر التقرير[7]أنه " تماما مثلما حدث في العصر النووي في النصف الأخير من القرن العشرين، ودعتنا الأسلحة الرهيبة البعيدة المدى إلى التفكير بشكل مختلف بشأن الأمن. الآن، تدفعنا التكنولوجيا الالكترونية لعصر المعلومات إلى اختراع وسائل جديدة لحماية أنفسنا. ينبغي أن نتعلم كيفية التغلب على جغرافيا جديدة، حيث تكون الحدود غير ذات أهمية، والمسافات غير ذات معنى، حيث يكون العدو ربما قادرا على الإضرار بالنظم الحيوية التي نعتمد عليها من دون أن يتواجه مع قوتنا العسكرية"[8].

ولتوضيح خطورة الهجمات السيبرانية أكد التقرير أنه:"اليوم يمكن لحاسوب أن يتحكم في فتح وإغلاق المبادلات أو الصمامات أو تحريك الأموال من حساب بنكي إلى حساب آخر، أو نقل أمر عسكري من مسافة تصل إلى آلاف الأميال، بنفس سُرعة نقله من الغرفة المجاورة ومن مخبإ للإرهابيين بذات سهولة نقله من حجيرة مكتبية أو من مركز قيادة عسكري". كما يمكن لتلك "الهجمات السيبرانية" أن تقترن مع "هجمات مادية" في محاولة "لشل أو إثارة ذعر قطاعات كبيرة من المجتمع، وتدمير قدرتنا على الاستجابة للحوادث"، من خلال إعاقة نظام اتصالات الطوارئ على سبيل المثال، وتعرقل قدرتنا على نشر القوات العسكرية التقليدية وبخلاف ذلك تحد من حرية عمل قياداتنا الوطنية"[9] ، الأمر الذي أطلق العنان للتنافس الدولي في مجال تنمية القدرات الهجومية والدفاعية في الساحات الافتراضية.

فأثناء فترة رئاسة باراك أوباما (Barack Obama) للولايات المتحدة الأمريكية أطلق العنان لوسائل الحرب السيبرانية، وظهرت في موازنة الدفاع كأحد القطاعات القليلة التي زادت مخصصاتها في حين بقيت بعض

---

[5] Edward Halpin, Cyberwar, Netwar and the Revolution in Military Affairs, Edition Number1(United Kingdom: Publisher Palgrave Macmillan,2006), p.36.

[6] جون باسيت، الحروب المستقبلية في القرن الحادي والعشرين حرب الفضاء الإلكتروني:التسلح وأساليب الدفاع الجديدة (أبوظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2014)، ص. 57.

[7] باسيت، ص. 57.

[8] باسيت، ص.58.

[9] باسيت،ص. 158.

القطاعات الأخرى جامدة من دون تغيير أو تراجعت بالفعل. ففي سنة 2009 استحدث روبرت غيتس(Robert Gates) –وزير الدفاع الأمريكي في تلك الفترة– قيادة سيبرانية مخصصة خلال الأعوام الأولى للقيادة السيبرانية وتضاعفت ميزانيتها السنوية ثلاثة أضعاف، من 2،7 مليار دولار إلى 7 ملايير دولار(إضافة إلى 7 ملايير دولار أخرى للأنشطة السيبرانية العسكرية الأخرى)[10].

وقبل ذلك بسنة، أصدر رئيس الهيئة المشتركة لرؤساء الأركان،الجنرال بيتر بيس، وثيقة سرية آنذاك موسومة بـ"الاستراتيجية العسكرية القومية للعمليات السيبرانية" National Military Strategy for Cyber Operation التي أعربت عن الحاجة إلى "قدرات هجومية في الفضاء السيبراني". وبعد تولي الجنرال ألكسندر مهمة القيادة السيبرانية وإدارة وكالة الأمن القومي، جهّز أربعين "فريقا للهجوم السيبراني"[11] سبعة وعشرين لقيادات الولايات المتحدة المقاتلة (القيادة المركزية وقيادة الباسيفيك–المحيط الهادئ–والقيادة الأوروبية وغيرها)، وثلاثة عشر تضطلع بحماية الشبكات داخل البلاد[12].

وقد أفادت تقديرات "استراتيجية الأمن القومي للمملكة المتحدة" سنة 2010 بأن هجوم الفضاء الإلكتروني يمثل أحد التهديدات الأمنية الأربعة الأكثر خطورة التي تواجهها بريطانيا؛ إلى جانب الإرهاب والصراعات الإقليمية، والكوارث الطبيعية. وفي أثناء فترة التقشف المالي، أضافت الحكومة البريطانية نحو 650 مليون جنيه إسترليني إلى التمويل المتاح لفترة 2011–2015 لتعزيز أمن الفضاء الإلكتروني للمملكة المتحدة[13]. كما أكد الجنرال "باتريك ساندرزPatrick Sanders " رئيس القيادة الاستراتيجية بالجيش البريطاني، في 26 شتنبر2020 بأن" بلاده تمتلك الإمكانات اللازمة لتنفيذ هجمات إلكترونية يمكنها تدمير البنية التحتية للخصم المحتمل"[14]. الأمر الذي قامت به جُلّ حكومات العالم.

وفي نفس الاتجاه، أكدت وزارة الداخلية الألمانية في 8 يناير 2020 على إدخال تحسينات في إجراءات التصدي للهجمات الإلكترونية، وتدشين "مركز دفاع سيبراني إضافي". وطالب "روبرت هابك (Robert Habeck)" رئيس حزب الخضر الألماني بأهمية تشكيل "شرطة إلكترونية"، وتدريبها على التّعامل مع جرائم سرقة البيانات. كما طالب "مانفرد فيبر Manfred Weber " رئيس الكتلة البرلمانية

---

[10] فرد كابلان، المنطقة المعتمة: التاريخ السري للحرب السيبرانية، ترجمة لؤي عبد المجيد، عالم المعرفة، العدد 470 (الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 2019)، ص 14.

[11] Zachary Fryer-biggs "U.S. Sharpens Tone on Cyber Attacks from China",DefenseNews, March 18, 2013,htt:mobile.defensenews.com/article/303180021.

[12] فرد كابلان، ص. 247.

[13] باسيت، ص. 53.

[14] بسمة فايد، الحروب السيبرانية .. ترسانات رقمية وتهديدات دولية،المركز الأوروبي لدراسات مكافحة الإرهاب والاستخبارات، تاريخ النشر 18 شتنبر2020، شوهد في 28 يناير 2021 في: | https://www.europarabct.com

للمسيحيين الديمقراطيين في البرلمان الأوروبي في 28 دجنبر 2019 بتشكيل لواء أوروبي لدرء الهجمات السيبرانية، حتى تستطيع أوروبا الدفاع عن نفسها على نحو مشترك في الشبكة السيبرانية ضد الهجمات المتزايدة من العالم[15].

2. جريمة العدوان السيبراني من خلال بعض التجارب الدولية

لتوضيح جدية التهديدات السيبرانية وكيف يمكن للعدوان الإلكتروني أن يلحق خسائر فادحة بالدول ندرج الأمثلة التالية:

– العدوان السيبراني على إستونيا

يرى العديد من المحللين بأن أول عُدوان سيبراني حقيقي كان ضد إستونيا. إذ في 26 أبريل 2007، نقلت الحكومة الإستونية نصبًا تذكاريًا للحرب العالمية الثانية مخصصًا لذكرى الجيش الأحمر من وسط مدينة تالين إلى مقبرة عسكرية خارج تالين. الأمر الذي دفع بجزء من الشعب الأستوني إلى الاحتجاج بقوة ضد قرار حكومة استونيا. وبعد ثلاثة أسابيع من الاحتجاجات القوية بدأت خدمة الأنترنت في البلاد تتعطل، الأمر الذي أدّى إلى ارتباك كبير في عمل البنوك ووسائل الإعلام وخدمات الطوارئ وشبكات الهاتف المحمول[16].

– الصراع الإلكتروني الروسي الجورجي

على خلفية الخلافات السياسية والعسكرية مع روسيا حول وضع أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية، كانت جورجيا ضحية لهجمات سيبرانية. فقبل ساعات قليلة من بدء الغزو البري لجورجيا من قبل الجيش الروسي، أسفرت هجمات إليكترونية في يوليوز 2008 عن تعطيل خدمات الأنترنت وتخريب برامج عمل الحواسيب الجورجية حيث وجدت نفسها معزولة عن بقية العالم كما شُل عمل العديد من المنشآت الحيوية الجورجية. واتهمت المنظمات الإجرامية الروسية في شن الهجمات الإلكترونية ضد جورجيا، إذ تم استخدام بعض العناوين الرقمية المتهمة سابقًا من قبل شبكة الأعمال الروسية (RBN)، وهي منظمة روسية تم حلّها في وقت الهجمات بسبب تورطها في جرائم الإنترنت[17]. ومن الجدير بالذكر أن تلك الهجمات انتهت بعد وقت قصير من انسحاب القوات الروسية من جورجيا.

– إيران وغارات فيروس ستكسنت (Stuxnet)

---

[15] المرجع نفسه.

[16] EVELYNE AKOTO," Les cyber attaques étatiques constituent-elles des actes d'agression en vertu du droit international public ?, "HAL. archives-ouvertes, France, Submitted on 18 December 2015: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01244603/document,p.14.

[17] EVELYNE AKOTO, p.18.

أمّا في حالة فيروس "ستكسنت" فقد استطاعت وكالَتَا الاستخبارات الأمريكية والإسرائيلية تصميم فيروس يعمل على اختراق وتعطيل المنشآت النووية الإيرانية. وقد كان الهجوم دقيقًا إلى درجة تحديد عدد أجهزة الطرد المركزي، وقد احتاج تفعيل هذا الهجوم مجرد تشغيل أجهزة الكمبيوتر في المنشآت الإيرانية. وبمجرد أن تسلل الفيروس إلى الأجهزة؛ أخفى وجوده، واستطاع تعطيل أجهزة الطرد المركزي بمهارة فائقة؛ حيث عمل على تغيير الضّغط داخل أجهزة الطرد المركزي، وجعل سُرعة الدورات داخل الأجهزة متفاوتة، مما أدى إلى انهيارها[18].

وقد عمل خبير نظم التحكم الصناعي الألماني رالف لانغر(Ralph Langer)على حل طلاسم ستوكسنت بعد أن ظهر على الساحة بشكل علني كأول سلاح سيبراني فائق القوة (cyber super weapon ووصف لانغر فيروس ستوكسنت أنه بمنزلة صاروخ رقمي موجه (digital guided missile)نشأ في عالم الفضاء السيبراني ولكنه قادر على مهاجمة أهداف مادية وتدميرها، محذراً من إمكانية حصول جهات وكيانات غير مسؤولة أو إرهابية على هذا السلاح، ومن ثم محاولة استهداف منشآت أمريكية حساسة[19].

ثانيا.الهجمات السيبرانية كشكل من أشكال العدوان في القانون الدولي

1. جريمة العدوان في القانون الدولي وإشكالية التعريف

في مجال القانون الدولي يستعمل هذا المصطلح بشكل عام للتفريق بين الحروب العادلة وغير العادلة وبين الاستخدام المشروع للقوة وغير المشروع. وهو يشير بشكل عام حسب قاموس بنغوين للعلاقات الدولية (The Dictionary of International Relations Penguin) إلى هجوم غير شرعي وغير مبرر وغير لائق أو غير أخلاقي أو إلى تدخل دولة، أو عملائها في شؤون دولة أخرى. وبهذا المعنى فهو "هجومي" وليس "دفاعيا"، مع أن مفهوم الضربة الوقائية يمكن أن يضفي الإبهام حتى على هذا التفريق. ويجري عادة التمييز بين العدوان "المباشر"(مثل الاحتلال الإسرائيلي للأراضي العربية بالقوة العسكرية) والعدوان "غير المباشر" (مثل تحليق طائرات التجسس الأمريكية فوق أراضي الاتحاد السوفياتي سابقا بين 1955و1960). كما أنه قد لا يقتصر في

---

[18] محمد محمود السيد، كيف سيواجه العالم تحديات "الأمن السيبراني"، مجلة السياسة الدولية، نشر في 14شتنبر 2014، شوهد في 21 يناير 2021، في: http://www.siyassa.org.eg/News/4925.aspx

[19] ربيع محمد يحيى، إسرائيل وخطوات الهيمنة على ساحة الفضاء السيبراني في الشرق الأوسط 2013، رؤى استراتيجية (مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، يونيو 2013)، ص. 73.

الاستعمال الدولي الرائج على الأعمال العسكرية الصريحة أو الضمنية كما في الأمثلة السابقة الذكر، بل قد يأخذ شكل تدابير من قبل دُول ضد دول أخرى مثل الحصار أو المقاطعة[20].

فمنذ تأسيسها سنة 1945 سعت منظمة الأمم المتحدة إلى توطيد ركائز نظام دولي مبني على أساس فكرة الأمن الجماعي. ومن بين المبادئ الكبرى التي جاء بها ميثاق الأمم المتحدة نذكر مبدأ تحريم اللجوء إلى استعمال القوة في العلاقات الدولية، وهو مبدأ أصبح معترفا به في القانون الدولي المعاصر. علماً بأن الإعلان عن عدم مشروعية اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية يعود إلى سنة 1907، عندما تمت المصادقة على اتفاقية لاهاي رقم 2 التي عرفت باتفاقية "دراكو بورتر Drago Porter" التي منعت استعمال قوة السلاح من أجل استرداد الديون المستحقة على الدول. لقد جاء ميثاق الأمم المتحدة لتوسيع المبدإ وذلك بتحريم ليس فقط اللجوء إلى الحرب، بل وأيضا–وبصفة عامة– استعمال القوة في العلاقات الدولية[21].

إذ نصت ديباجة الميثاق الأممي على أن الدافع الأساسي لإنشاء تلك المنظمة هو حاجة الأمم للأمن والسّلام. كما نصت المادة الثانية، الفقرة الرابعة منه، بصريح العبارة على حظر استعمال القوة بقولها "يمتنع أعضاء الهيئة جميعا في علاقتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأي دولة، أو على أي وجه آخر، لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة"[22]. والنص واضح في تحريم استخدام القوة بل وحتى التهديد باستعمالها، كما يضع هذا النص من الأحكام والأجهزة ما يكفل في حالة وقوع العدوان، اتخاذ المنظمة الدولية لكل ما تراه ضروريا من إجراءات أو جزاءات ضد الدولة المعتدية[23].

أخذت بهذا الاتجاه أيضا، اللجنة الخاصة المكلفة بوضع تعريف لجريمة العدوان سنة 1951 من قبل لجنة القانون الدولي، حيث عرفت العدوان بأنه: "كل استخدام للقوة أو التهديد بها من قبل دولة أو حكومة ضد دولة أخرى، أيا كان نوع السلاح المستخدم، وأيا كان السبب أو الغرض، وذلك في غير حالات الدفاع الشرعي الفردي أو الجماعي أو تنفيذ قرار أو إهمال"[24].

تبدو صيغة المادة 2 الفقرة 4 من الميثاق، شمولية حيث لا تعنى فقط بالحرب أو مجرد القوة العسكرية، بل تشمل أيضا التهديد باستعمال القوة. وهذا ما يترتب عنه بداهة إدانة جميع وسائل الضغط وبالأخص منها الإكراه الاقتصادي. ويشهد على ذلك التصريح الملحق باتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969. ومما يزيد في

[20] غراهام إيفانز وجيفري نوينهام. قاموس بنغوين للعلاقات الدولية (ترجمة لقاموس The Penguin Dictionary of International Relations الذي صدر أول مرة بالإنجليزية سنة 2001)، الناشر مركز الخليج للأبحاث 20 (الإمارات العربية المتحدة، 2014)، ص. 15.
[21] عبد القادر القاديري، القانون الدولي العام (الرباط: مكتبة المعرفة للنشر والتوزيع،1984)، ص. 331.
[22] القاديري، ص. 331.
[23] المرجع نفسه، ص. 331.
[24] منتصر سعيد حموده، المحكمة الجنائية الدولية – النظرية العامة للجريمة الدولية—، أحكام القانون الدولي الجنائي، دراسة تحليلية– (مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2006)، ص.159.

مصداقية الرأي القائل بالطابع الشمولي للمادة المشار إليها أعلاه، مصادقة الجمعية العامة للأمم المتحدة على القرار 2625 XXV وتبنيها لتعريف العدوان كما دونته اللجنة الخاصة بذلك[25].

وقد نص ميثاق الأمم المتحدة في المادة 51 منه على أن اللجوء إلى القوة، للدفاع عن النفس يكون مشروعا، سواء بصفة فردية أو جماعية. كما أن القرار الصادر عن الجمعية العامة تحت رقم 3314 (XXIX) سنة 1974 يعرف العدوان بأنه "استعمال القوة العسكرية من طرف دولة ضد سيادة دولة أخرى وضد وحدة أراضيها واستقلالها السياسي، أو على نحو يتناقض مع ميثاق الأمم المتحدة[26]

وكخلاصة يمكن القول بأن ميثاق الأمم المتحدة لا يعطي تعريفا واضحا لمفهوم جريمة العدوان. ونستنتج بأن النظرية الواقعية في الممارسة الدولية كانت حاضرة بقوة عند تحرير ميثاق الأمم المتحدة، الذي جاء بعد الحرب العالمية الثانية حيث قتل أكثر من 50 مليون إنسان، لأنه أعطى للقوى العظمى والدائمة العضوية بمجلس الأمن الصلاحية والاختصاص في تصنيف تصرف دولي ما هل يدخل في قائمة الأعمال الممكن وسمها بجريمة العدوان أم لا[27].

2.العدوان السيبراني في القانون الدولي

شكل موضوع مدى ملاءمة القانون الدولي الحالي لحل المنازعات الدولية السيبرانية جدلا كبيرا بين صناع السياسات الدولية وفقهاء القانون الدولي. ومن النقاشات القانونية المهمة التي تطرقت للموضوع نستحضر بعض الملاحظات المهمة، التي أثيرت بخصوص مدى قابلية تطبيق القانون الدولي الحالي على الأعمال الناتجة عن التصرفات السيبرانية غير القانونية كـ"العدوان السيبراني"، في 15 أكتوبر 2018، حيث عقدت حلقة نقاش كان عنوانها "تطبيق القانون الدولي في الفضاء الإلكتروني" في سياق انعقاد الدورة الثالثة والسبعين للجمعية العامة للأمم المتحدة[28]. حيث شاركت البعثات الدائمة للنمسا وإستونيا والمكسيك في رعاية المناقشة مع وفد الاتحاد الأوروبي ومعهد الاتحاد الأوروبي للدراسات الأمنية.

[25]ZOUREK (J) .Enfin une définition de l'agression .in AFDI 1974, P 9.

[26]القادري، ص. 332.

[27]يوفر الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الإطار الذي يجوز فيه لمجلس الأمن الإنفاذ. ويسمح للمجلس أن يقرر "ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان" وأن يقدم توصيات أو يلجأ إلى القيام بعمل غير عسكري أو عسكري "لحفظ السلم والأمن الدوليين". ويتضمن المرجع الإحالات الضمنية والإحالات الصريحة إلى الفصل السابع والمواد 39 إلى 51 من الميثاق في وثائق لمجلس الأمن، وكذا دراسات حالات إفرادية عن أمثلة نوقشت فيها أحكام الفصل السابع عند النظر في حالات معيّنة مدرجة على جدول أعماله. للمزيد من المعلومات أنظر موقع الأمم المتحدة على الرابط:
(https://www.un.org/securitycouncil/ar/content/repertoire/actions).

[28] The Application of International Law in Cyberspace: State of Play – UNODA (https://www.un.org/ar/ga/73/resolutions.shtml), accessed 14 January 2021.

ومن بين المواقف التي عبّرت عن انشغالات الدول من العدوان السيبراني، ومدى إمكانية تطبيق القانون الدولي الحالي عليها، نذكر تصريحات:

"منظمة القانون السيبراني" التي مثلتها "ليس فيهول" إذ لاحظت أن الدول تتفق عموماً على أن الفضاء الإلكتروني يخضع لمبادئ السيادة والولاية القضائية وكذلك لحظر التدخل في شؤون الدول الأخرى واستخدام القوة. وفي حقّها في الدفاع عن نفسها ضد الهجمات المسلحة. وقالت إن تفسير هذه الأحكام يعتمد على نتائج الهجوم أو العمل وليس على الأسلحة المستخدمة، مضيفة أن أي دولة ترغب في تغيير تفسير للقانون الدولي يجب أن تحقق توافقاً في الآراء على إعادة تفسيرها. وأشارت إلى أن مجموعات الخبراء الحكوميين أصدرت تقارير في 2013 و2015 تشجع الدول على استكشاف كيفية تطبيق القانون الدولي على المجال السيبراني، وأعربت عن رأيها بأن اتباع نهج تصاعدي من القاعدة من المرجح أن يُعزز الحوار الدولي ذي الصلة. وقالت فيهول إنه في الوقت الذي تحقق فيه الدول الوضوح بشأن دور القانون الدولي في الفضاء الإلكتروني، يجب عليها أيضا أن تسعى إلى تحديد ما إذا كان القانون القائم كافيا. وأشارت إلى أن بعض الدول بدأت في نشر تفسيراتها الخاصة للقانون الدولي دون أن تقيّم أيضاً ما إذا كانت القوانين الحالية مرضية، مضيفة أن بعض الدول ضحايا الهجمات الإلكترونية لم تصف تلك الهجمات بأنها انتهاكات للقانون الدولي. وقالت "إن القوى السيبرانية الكبرى غير راغبة في مناقشة الخطوط الحمراء للنشاط السيبراني الهجومي"، ودعت إلى بذل جهود مختلفة تهدف إلى تعزيز الرغبة السياسية في العمل.

أما موقف المكسيك الذي عبر عنه "إسحاق موراليس"، الذي رحب بتصريحات أدلى بها أعضاء آخرون في النقاش لصالح الاستجابات المتعددة الأطراف للتهديدات القائمة والناشئة في الفضاء الإلكتروني. وقال إنه ينبغي تطبيق القانون الدولي على الفضاء الإلكتروني بهدف إفادة الأوساط الأكاديمية والأنشطة والأفراد، ودعا إلى سلوك الدولة المسؤول في الفضاء الإلكتروني الذي يهدف إلى ضمان حرية التعبير والأفكار فضلا عن تهيئة بيئة آمنة للمستخدمين. وشجّع على زيادة التركيز على الاستخدامات السلمية للفضاء السيبراني، ودعا إلى وضع آليات جديدة أو قائمة لتحسين الثقة بين الدول الأعضاء بشأن القُدرات والنوايا السيبرانية. ورأى أن تدابير بناء الثقة يمكن أن يعزز المعايير الإقليمية والسّلوك المسؤول للدول.

أما موقف استونيا فقد عبرت عنه "هيلي تيرما كلار" وقالت إن النقاش عزز فكرة أن الفضاء الإلكتروني ليس خارج القانون وأن القانون الدولي ينطبق بغض النظر عن السلاح المستخدم في الهجوم. وأشارت إلى أنه في محاولة الدول الأعضاء فهم كيفية تطبيق القوانين القائمة على الفضاء الالكتروني، فإنها تُحاول أيضا تحديد كيفية

إنفاذ القوانين السارية. ودعت إلى مواصلة مناقشة تدابير بناء الثقة المتفق عليها والقواعد الطوعية الواردة في تقريري 2013 و2015 الصادرين عن الخبراء الحكوميين التابعة للأمم المتحدة[29].

وأمام عجز الدول وتهربها من بدأ مفاوضات عالمية من أجل التوقيع على معاهدة دولية لتنظيم العمل الدولي السيبراني، بادر مجموعة من العلماء من مختلف التخصصات إلى وضع "دليل طالين للقانون الدولي" المطبق في الحروب السيبرانية Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare الذي يشمل 95 لائحة تبين القانون الواجب التطبيق عندما تتعرض دولة ما لهجوم سيبراني، ويعد دليل طالين أداة استثنائية لأنه يمثل تحليلا عالي المستوى لمشاكل تفسير القانون الحالي فيما يتعلق بالتحديات الجديدة للفضاء الإلكتروني. كما أنه مفيد للمؤسسات الحكومية أو أي منظمة مدنية أو عسكرية ترغب في الحصول على رؤية عالمية للقضايا القانونية الدولية المتعلقة بهذا المجال بالتّحديد[30]. لكن نقطة ضُعف الدّليل تكمن في كونه ارشادي فقط ولا يتمتّع بالقوة الملزمة.

وبناء على ما سبق، يمكن القول إن النّوع الأول من الهجمات، وهي الهجمات التي لها نفس تداعيات استخدام القوة العسكرية التقليدية هي التي ينطبق عليها حظر استخدام القوة المفروض من قبل ميثاق الأمم المتحدة، ومن ثم يتم التعامل مع هذا النوع من الهجمات السيبرانية من منطلق المادة 2 الفقرة 4 من ميثاق الأمم المتحدة[31]، والتي تستوجب تدخل المجتمع الدولي للحفاظ على الأمن والسلم الدوليين، وتطبيق العقوبات التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة ضد من يخترق مبدأ حظر استخدام القوة.

أما النوع الثاني من الهجمات فهو ذو طبيعة اجتماعية واقتصادية بل وأمنية أحيانًا كثيرة، ومع ذلك لا يمكن النظر إليه باعتباره استخدامًا للقوة العسكرية في شكله التقليدي، وإن كان يمكن اعتباره أحد مصادر تهديد الأمن بصورة عامة، حيث يتطلب التّعامل معه عقوبات أقل[32].

---

[29] The Application of International Law in Cyberspace: State of Play – UNODA.

[30] Oriane Barat-Ginies, Existe-t-il un droit international du cyberespace ? Dans Hérodote 2014/1-2 (n° 152-153), p. 201.(https://www.cairn.info/revue-herodote-2014-1-page-201.htm), accessed January 10, 2021.

[31] نصت المادة 2 الفقرة 4 على أنه: يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد "الأمم المتحدة".

[32] *إيهاب خليفة. ما هو موقف ميثاق الأمم المتحدة من استخدام القوة السيبرانية في التفاعلات الدولية؟ موقع المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة. نشر بتاريخ 24 أكتوبر 2019، شوهد يوم 13 يناير 2021 في: https://futureuae.com/ar/Mainpage/Item/5051/*

خاتمة عامة

من خلال ما سبق، نستنتج أن القانون الدولي الحالي عاجز عن تحقيق السلم والأمن السيبرانيين. إذ رغم الاجتهادات الفقهية التي حاولت تكييف جريمة العدوان السيبراني مع جريمة العدوان التقليدية (التي بدورها غير واضحة بحيث كل دولة تفسرها حسب مصالحها بسبب غياب مادة قانونية صريحة تعرف بشكل دقيق جريمة العدوان)، وأمام هذا الفراغ القانوني الكبير وغير المبرر علميا، وأمام تصاعد وتيرة الهجمات السيبرانية المدمّرة عبر العالم، والتي قد تشعل حروبا مادية أخرى أكثر تدميرا للإنسان ولكوكب الأرض. فإن المجتمع الدولي مطالب بالعمل على بدء مفاوضات متعددة الأطراف من أجل التوقيع على اتفاقية دولية منظمة للاستعمال السلمي للفضاء السيبراني، على غرار معاهدة الأمم المتحدة لقانون البحار (1982) والمعاهدات الدولية الخمس المنظمة للاستعمال السلمي للفضاء الخارجي وذلك في أقرب وقت ممكن من أجل تجنيب العالم المزيد من الحروب والآفات والكوارث التي تنتج عنها.

YOUSIF ANTAR * يوسف عنتار *

حوكمة ثقافية رقمية لدعم الأمن المجتمعي

Digital cultural governance to support community security

Abstract The revolution of information led to the emergence of a new digital space across the Internet, causing a revolution in all walks of life and infiltrating the borders of countries. This raises the problem of achieving a union between the national interest and the modernization of the security concept of the digital sphere. Achieving this goal requires controlling many of the concepts employed in the digital world, understanding and use, within the framework of a simple and clear cultural system, taking into account the need to respect the freedoms and rights guaranteed to citizens in the constitution, agreements, public and private laws.

Keywords *Digital, cultural, governance, community security*

ملخص أدت ثورة المعلومات إلى ظهور فضاء جديد رقمي عبر الشبكة العنكبوتية، محدثا انقلابا في مختلف مناحي الحياة ومخترقا حدود الدول، الى درجة أن الكثير منها أصبحت مهددة في سيادتها بسبب الهشاشة التي تنخر مفاصلها. مما يطرح إشكالية تحقيق المزاوجة بين المصلحة الوطنية وعصرنة المفهوم الأمني للمجال الرقمي، يجعل من تحقيق هذا المبتغى يتطلب التحكم في كثير من المفاهيم الموظفة في العالم الرقمي فهما واستعمالا، وذلك في إطار منظومة ثقافية بسيطة وواضحة تروم تحقيق أمن مجتمعي متوافق عليه، أخذا بعين الاعتبار اعادة النظر في طريقة التعاطي مع الفضاء العمومي وضرورة احترام الحريات والحقوق المكفولة للمواطنين في الدستور والاتفاقيات والقوانين العامة والخاصة.

كلمات مفتاحية حوكمة، ثورة المعلومات، العالم الرقمى، الأمن المجتمعي

---

* أستاذ العلاقات الدولية والقانون الدولي، جامعة محمد الأول، وجدة (المغرب)

* *Professor at University of Mohamed the 1st Oujda (Morocco) antary315@gmail.com*

مقدمة عامة

شهدت الألفية الثالثة تعدد المعايير التي يقاس على أساسها معيار تقدم الدول، ويكاد الكل يجمع على أن نظم وتقنيات المعلومات بات أحد المعايير التي تقاس بها درجة تطور الدول في القرن الواحد والعشرين، بحيث دخل العالم مرحلة متطورة ضمن آفاق عصر المعلومات، الذي أحدث تغيرا جذريا في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والادارية، ناهيك عن تسريع وتيرة الاتصال وتدفق المعلومات، مما ساهم في تعدد مسميات هذا التغير من الثورة المعلوماتية الى الثورة الاتصالية، أو المجتمع الرقمي أو مجتمع المعرفة، وبروز جيل جديد من المفاهيم بدءا بمفهوم نظم المعلومات الادارية مرورا بمفاهيم اخرى كالتجارة الإلكترونية والأعمال الالكترونية فالحكومة الالكترونية انتهاء بالمفهوم الأشمل ألا وهو الادارة الالكترونية[1].

ويعرف حقل العلوم الاجتماعية العديد من المداخل التنظيرية التي اشتغلت في مجال رصد التأثيرات المتبادلة بين تكنولوجيا المعلومات والأنساق الثقافية والاجتماعية، والتي تمثلت بالأساس في مقاربات الحتمية التكنولوجية والبنائية الاجتماعية، وصولا إلى ما بعد الإنسانية[2].

وإذا كانت الدولة في حاجة ماسة لقوانين موضوعية وإجرائية، تنظيمية وزجرية في فضائها الرقمي، تحقيقا للأمن وحماية قيم المجتمع في أفق تمتين خصوصيته، ضمانا للمصلحة الوطنية، فهي أيضا في أمس الحاجة لثقافة وطنية عصرية للأمن الرقمي.

ولقد فرضت منهجية التعاطي مع هذه المعادلة المعقدة إشكالية/معضلة البحث عن تحقيق ربط متوازن بين ضرورة تأمين المصلحة الوطنية، في اطار مجتمع آمن[3]، ومطلب عصرنة وحوكمة[4] المفهوم الأمني للمجال الرقمي دون المس الجسيم بروح وجوهر الحريات والحقوق.

---

[1] سمية بومروان، الحكومة الالكترونية ودورها في تحسين أداء الادارة الحكومية، دراسة مقارنة، (الرياض، الطبعة الاولى، مكتبة القانون والاقتصاد، 2014)، ص. 7-8

[2]– ترى نظرية الحتمية التكنولوجية أن التكنولوجيا هي القوة المحركة التي تقود تغير القيم الثقافية، وتشكيل العلاقات الاجتماعية، وأن البشر هم توابع أو ثانويون في علاقتهم بالتكنولوجيا (المقاربات الضد إنسانية).

– ترى البنائية الاجتماعية أو المدخل الإنساني أن المجتمع منتج إبداعي صاغه البشر، وأن البحث في تأثيرات التكنولوجيا يتوقف على دراسة من يملكونها وتصميمها من حيث أنظمتها التي هي ابتكار إنساني أصلا. أما مقاربات ما بعد الإنسانية فترى أن الوضع الحالي للإنسان بات يستبعد ما كان يتم عدّه طويلا طبيعة بشرية، حيث يصعب تمييز ما هو إنساني وعدم وجود فوارق ذات دلالة بين البشر والآلات الذكية، وأن البشر يتكامل مع أنظمة أخرى.

[3] عرف "باري بوزان" الأمن المجتمعي بأنه: "قدرة المجتمع على استقرار وتماسك شخصيته الأساسية في ظل الظروف المتغيرة والتهديدات المحتملة أو الفعلية"، انظر:

Barry BUZAN, from international to world society, Cambridge, Cambridge university press, 2004.

[4] تتعدد التعريفات المقدمة لمصطلح الحوكمة بسبب اختلاف وجهات النظر التي يعتمدها كل باحث أو دارس لهذا المصطلح، الا أنه بصفة عامة هناك شبه اجماع على أن الاخذ بها في أبعادها الثلاثة: التشاركية والشفافية والمساءلة، بدعم كفاءة ونجاعة أي مؤسسة في التعاطي مع ما يواجهها من عثرات وأزمات، ويحقق استمراريتها واستقرارها.

وان تحقيق هذا المبتغى يتطلب التحكم في كثير من المفاهيم الموظفة في العالم الرقمي فهما واستعمالا، وذلك في إطار منظومة ثقافية بسيطة وواضحة، أخذا بعين الاعتبار ضرورة احترام الحريات والحقوق المكفولة للمواطنين في الدستور والاتفاقيات والقوانين العامة والخاصة، مع استحضار ما يمثله الفضاء العمومي الرقمي من أهمية في ترسيخ قواعد وأسس الديموقراطية.

أولا– البيئة الرقمية: الانزياح نحو العالمية

توصف البيئة بأنها مجموعة من الأنظمة المتشابكة مع بعضها البعض لدرجة التعقيد، والتي تؤثر وتحدد مكانة الإنسان في هذا العالم الصغير، والتي يتعامل معها بشكل دوري. ولقد شهدت مختلف الحقول المعرفية توظيفا متزايدا لمصطلح البيئة ومن ضمنها الحقل الرقمي.

وهو محيط تفاعلي حديث، يشمل عناصر مادية وغير مادية، مكون من مجموعة من الأجهزة الرقمية وأنظمة الشبكات والبرمجيات، والمستخدمين سواء مشغلين أو مستعملين.

وتأسيسا على ما سابق، عرفت الوكالة الفرنسية لأمن أنظمة الإعلام"ANSSI"[5] بأنها فضاء التواصل من خلال الربط البيئي العالمي بوحدات المعالجة الآلية للمعطيات الرقمية، الأمر الذي يتيح لبيئة الأنترنت المفتوحة من خلال مواقع التواصل الاجتماعي والمدونات؛ مجالا واسعا للتفاعل المكثف مع شرائح المجتمع، وفرصة للاطلاع على الأفكار والمعلومات المختلفة والانفتاح على عوالم جديدة، والتعرف على هويات وثقافات مختلفة، ومنفذا يستطيع من خلالها الناس التحدث والتعبير عن آرائهم والنضج بشكل أسرع، مما جعل كل شيء بات يؤثر في كل شيء.

وإن كان جانب من الصحة يصب في كون البيئة الرقمية فضاء للتعلم والتربية واكتساب المهارات، لكنها أيضا تمثل أحد الأسواق المنتشرة في العالم باستخدام المنصات الرقمية في الترويج للمنتوجات والسلع والخدمات، والتعريف بها مع توفير خدمة الدفع النقدي، مما يعني معه تحول وتغير الأذواق والطبائع والتقاليد والطقوس وما تحمله معه من قيم وثقافات في الملبس والمشرب والمأكل.

واجمالا فان الحوكمة تعني النظام، أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسؤول والمسؤولية.

5- L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est un service français créé par décret en juillet 2009[1]. Ce service à compétence nationale est rattaché au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), autorité chargée d'assister le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale. L'ANSSI remplace la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information, créée par décret en juillet 2001. https://fr.wikipedia.org/wiki/Agence_nationale_de_la_s%C3%A9curit%C3%A9_des_syst%C3%A8mes_d%27information

هذا التغير هو ما حذا في عصرنا الرقمي الحالي، بكل ما يقدمه من إغراءات وجذب، أن تشهد معظم دول المعمورة نزوح مواطنيها من البيئة الواقعية إلى البيئة الافتراضية، بعد أن أزاحت هذه الأخيرة الحواجز التي كانت قائمة في السابق على المستوى المحلي، مما جعلها في مواجهة ومجابهة مجموعة من التأثيرات والتهديدات والحروب ذات الطبيعة الثقافية والهوياتية.

ثانيا– التلوث الرقمي[6] ومعضلة تحصين العقل البشري

مما لا شك فيه، أن التقنية الرقمية الحديثة قد أثرت بشكل جذري على هوية وقيمة المعلومات وبات من السهل اقتناء واختزال، بل واختراق الأنساق المعلوماتية المختلفة، إذ أصبح من الممكن تكسير الحواجز الأمنية التي تحمي المعلومة خصوصًا بشكلها الرقمي الجديد وهذه النظرة لا تمثل التفكير برؤية تشاؤمية، بل هي رؤية حذر وتأن محاولة لفهم واقع الهوية الالكترونية.

فكما هو حال البيئة الطبيعية، قد تتعرض البيئة الرقمية للعديد من المؤثرات المحلية والخارجية؛ والتي تعرضها للتلوث الذي قد يتعدى مفعوله ودرجة خطورته التلوث الضار بالطبيعة والإنسان، وذلك لسهولة تحديده والتوصل إلى فاعليه ورصد رقعة انتشاره.

بحيث يتمثل تلويث العقل والفكر البشري في تخويف وترهيب وإثارة النزاعات الداخلية والانشقاقات بين فئات المجتمع، وإفساد الذوق العام وهدم القيم الإنسانية والدينية والأخلاقية، ونشر العنف الداخلي وتهديد السلم الاجتماعي، وإثارة النزاعات الطائفية والإثنية والعقائدية[7]، وتحريض الأقليات وفرض قيم شاذة وغريبة عن المجتمع، وتشجيع الشباب على الشذوذ الجنسي والإلحاد والإدمان على المخدرات ودفع الكثير منهم إلى الانتحار، فضلا عن إشاعة ثقافة الكراهية.

وهو ما حذا بمعظم الأبناء؛ أبناء الفضاء الرقمي، يقضون يومهم عل منصات ومواقع التواصل الاجتماعي دون رقيب أو ضوابط، ويقضون أياما كاملة في إدمان ألعاب إلكترونية، على غرار الحوت الأزرق وساحات معارك اللاعبين المجهولين. فهذه التطبيقات تؤدي إلى تعميق الوحدانية والتوحد مع الآلة الذكية، وتعميق الفجوة بين

---

[6]– لا أعني به التلوث الناتج عن الوسائط الالكترونية الرقمية التي تؤثر في الطبيعة والمناخ. وإنما التلوث هو وضع المواد في غير موضعها بصورة غير ملائمة أو بصورة غير صحيحة تنتج عنها أضرار. أنظر حول الموضوع:

– *ذاكونفيرسيشن،(الإنجليزي) "نحو بيئة رقمية مستدامة"، تم تصفح الرابط الالكتروني يوم 30 نونبر 2020، على الساعة التاسعة صباحا من توقيت غرينيتش،*

www.popcci.ae

[7]– *ألكسندر إيسيغل، "حروب تويتر الطائفية: الصراع والتعاون السني– الشيعي في العصر الرقمي"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، تم تصفح الرابط الالكتروني يوم 25 نونبر 2020، على الساعة العاشرة صباحا من توقيت غرينيتش،*

www.carnigie-mec.org

الواقع الحقيقي والافتراضي، وإطالة المسافة بين الأهل والأصدقاء وبين الأصدقاء الرقميين، ثم ينتقل بعدها إلى مرحلة التدرب على مختلف الأسلحة القتالية العسكرية، وأساليب التحركات الميدانية التكتيكية[8].

ذلك، أن هذه الألعاب تعتبر، بما توفره من الدوافع على الانجذاب إليها، أحد أوجه عمليات غسل الدماغ[9] الممنهجة داخل البيئة الرقمية، ناهيك عن دورها في دفع المستخدمين الشباب إلى كسر الحدود والتسلل إلى الأماكن المحظورة واختراق خصوصية الآخرين[10].

ولا مراء في أن الأخبار الزائفة والتضليل[11] من أخطر الأدوات والأساليب التي يعول عليها عبر مواقع التواصل الاجتماعي في توليد ردود أفعال قوية وخلق أوهام لدى المتلقين بما ينعكس على قراراتهم تجاه الأفراد أو المجتمع أو الدولة، وقد يؤدي الأمر إلى استعمال العنف والاحتجاجات.

وهو ما يحتم ضرورة التصدي لهذه الظاهرة وما تطرحه من تحديات وضغوطات في ظل الفيض المعلوماتي التي تتداول داخل البيئة الرقمية، إذ شنت العديد من الدول مبادرات للتحقق منها وتوعية المستخدمين وتعزيز ثقة الأفراد والباحثين، والمؤسسات الإعلامية عموما، والبيئة الرقمية على الخصوص التي تطبق الضوابط المهنية والأخلاقية.

وقد لوحظ في الآونة الأخيرة تراجعا للعديد من الممارسات الفضلى التي كانت تمثل حاضنة للثقافة الوطنية؛ من قبيل الصالونات والمقاهي الثقافية والتظاهرات الفكرية والإبداعية في الفضاءات العمومية، وما تمثله من بيئة للتواصل الديمقراطي.

ثالثا– الهوية الرقمية[12] وانحصار الولاء للوطن

أدت التحولات الرقمية إلى تفاقم المخاوف بشأن اضمحلال الهويات الوطنية أمام تشكل هويات متخطية للحدود، بفعل التحولات التكنولوجية داخل البيئة الرقمية التي تضعف الشعور بالانتماء المرتبط بالمحلي والوطني، وتنسج هويات غير متعلقة بالحيز المكاني. فإذا كانت هوية الفرد في الماضي تتأثر بصورة أساسية بانتمائه إلى جماعات عريضة، أو ترتبط بعوامل ذات صلة بالطبقة أو الجنسية أو بالمكان بشكل عام بما فيه حدود الدولة التي

---

[8]– نور الشيخ، "توظيف التنظيمات الإرهابية لشبكات التواصل الاجتماعي"، مجلة السياسة الدولية، العدد 219 (مصر، مركز الأهرام، يناير 2020)، ص 316.

[9]– هو أسلوب من أساليب الحرب النفسية، يستخدم فيه الإقناع القسري المقنن لتغيير اتجاهات الأفراد أو المجتمعات من خلال وسائل تقنية، يتم فيها تخلي الفرد عن معتقداته واتجاهاته وقيمه التي يؤمن بها، وإحلال قيم ومبادئ جديدة مكانها.

[10]– مها حسني شمروري، الألعاب الالكترونية في عصر العولمة، ما لها وما عليها، (مصر، دار المسيرة للطباعة والنشر، 2008).

[11]– عملية مزج بين الحقائق والأكاذيب وبثها لتوجيه اهتمامات الناس باتجاه معين، غايتها التأثير في خياراتهم وقراراتهم ورسم صورة مغايرة للوقع، والاستحواذ على أفكارهم وميولهم وتسخيرها لخدمة أهداف معينة. للمزيد أنظر: كلود يونان، التضليل الكلامي وآليات السيطرة على الرأي، دار النهضة العربية، 2011.

[12]– يشير مصطلح الهوية الرقمية إلى مجموعة البيانات التي تميز فردا أو كيانا ما، فضلا عن العلاقات التي تربطه بالكيانات الأخرى على الشبكة العنكبوتية، أي أن تلك الهوية تستلزم وجود طرف أو كيان، وهو ما قد يكون إنسانا أو مؤسسة أو آلة أو تطبيقا.
Phillip J.WINDLY, Digital identity : unmasking identity management architecture (IMA), O'reilly media 2005, p.7

ينتمي إليها، فإن هذه الهوية قد غدت أقل استقرارا، وتعددت فيها الجوانب والأبعاد، وأصبح الأفراد أكثر حراكا من الوجهتين الاجتماعية والجغرافية[13].

ويمكن استكشاف الثنائية الوطنية /العالمية للهوية، والمدفوعة بالتطورات الابتكارية الرقمية، من خلال تتبع مفهوم "سوق الولاءات" الذي طرحه البروفيسور "مونرو إيدوين برايس" في منتصف التسعينيات، حيث وصف فيه الحكومات والقوى ذات النفوذ بالبائعين الذين يرتبطون معا بنوع من التحالف، ويقدمون الهوية كسلعة عبر المضامين المتنوعة التي تقدمها وسائل الإعلام، وتعكس مكوناتها محددة لتلك الهوية /السلعة، التي يشتريها المواطنون ويدفعون لقاءها ثمنا هو "الولاء"، مما جعل الكثير من الدول ترى في سيطرتها على قواعد المشاركة بتلك السوق شرطا للاستقرار السياسي[14].

وتأسيسا على ما سبق، يتبين أن البيئة الرقمية لها القدرة على إعادة تشكيل الهوية وتقويض مفهوم المجتمعات المحلية، وأيضا مقولات المكان والزمان إذا أتاحت للإنسان إطارا كبيرا واسعا يحوي أطرا فرعية كثيرة، فهناك الإطار الذاتي للشخصية، وإطار الجماعة أو المجتمع الرقمي الافتراضي الذي ينتمي إليه، كذلك هناك الإطار الثقافي الطبيعي الذي ينطلق منه الفرد الافتراضي، إلى جانب الإطار الأوسع الكوني الجديد الذي يمكن للفرد الافتراضي أن يتحرر من خلاله وينطلق بكل إمكاناته وطاقاته التمثلية الرقمية. ولكل من هذه الأطر المذكورة خواص تحدد هوية ما للفرد الافتراضي، فضلا عن أن أيا من هذه الأطر يمكن تزييفها وتغييرها من قبل الفرد نفسه، أو من قبل اختراق خارجي عن إرادة الفرد المعني[15]. كل ذلك يستدعي خطوات وإجراءات وبرامج لاستعادة السيطرة على خصوصياتنا وقيمنا، ومناقشة مداخل تحقيق التوازن بين البيئة الرقمية الابتكارية والهوية الوطنية، وتحاشي ذوبان هذه الأخيرة في الهويات العالمية الافتراضية من خلال:

- فك الاشتباك بين الهوية والوطنية والتحديث دون الوقوع في الانعزالية والانغلاق أو رفض الابتكار، إذ أن الهوية الوطنية ليست نقيض الابتكار أو ضحيته، وإنما يتعين فقط وضع حدود بينهما؛
- دعم منظومة ابتكار وطنية ذات مزايا تنافسية، وذلك في إطار استراتيجيات قومية تحفز على الخلق والإبداع وفق أجندة قوامها الاحتياجات المجتمعية، وبما يتوافق مع قيم الهوية الوطنية؛
- توظيف الحلول الابتكارية في دعم سياسات أنشطة تعزيز قيم الهوية الوطنية، مثل تطبيقات الهاتف والمتاحف الافتراضية ومستودعات التراث الرقمية، وترويجه عبر الحدود في إطار التلاقح الثقافي العالمي، ودرء أسباب التبعية للثقافات المهيمنة، وتوطيد الصلات مع أجيال المهاجرين؛
- تعزيز قيم الافتخار بقيمة الهوية الوطنية، والاعتزاز بمكوناتها من خلال المناهج التعليمية والإعلام.

---

[13]- مصطفى عوفي وزينب عمراني، "الهوية الوطنية في ظل تكنولوجيا الإعلام والاتصال الحديثة"، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، العدد الرابع، (الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ديسمبر 2014)، ص ص 41-42.

[14]- Price MONROE. E, « Television, the public sphere, and national identity », Oxford university press, pp.60-74

[15]- علي محمد رحومة، "علم الاجتماع الآلي، مقاربة في علم الاجتماع العربي والاتصال عبر الحاسوب"، مجلة عالم المعرفة، العدد 347، (الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون، 2008)، ص 136.

رابعا- الجهاد الرقمي .. في خدمة المنظومة الإرهابية

ساهمت التحديات التشريعية والأمنية والثقافية المرتبطة بالبيئة الرقمية التي تواجه العديد من الدول، من قبيل عدم استيعاب التشريعات والأنظمة لجرائم الفضاء الرقمي وتنازع الاختصاص والقوانين، ونقص الخبرات الفنية في مجال تحديد أركان الجرائم عبر الأنترنت، وصعوبة الرصد والتحقيق ورفع الأدلة الرقمية، وعدم كفاءة الردود على المتطرفين والمواجهة الفكرية في الساحة الرقمية، في فسح المجال أمام تنظيمات وحركات لتوظيف واستغلال الفضاء الرقمي كمحيط افتراضي للقيام بعملياتها وأنشطتها "الجهادية" من خلال ما تسميها بالمنصات والمنتديات والمدونات الجهادية[16].

وهكذا اتخذت التنظيمات الإرهابية شبكات التواصل الاجتماعي ميدانا رقميا يسمح بالتخفي الجيد لتجنيد العديد من الأتباع المغرر بهم من فاقدي الهوية، أو أصحاب التدين الزائف، أو الشباب الذي يعاني الاغتراب الداخلي، وفق استراتيجية شبكية هرمية متداخلة، يصعب رصدها أو تتبعها إلا في حالة خطأ جسيم من المتعاملين داخل الشبكة[17].

وتتخذ هذه التنظيمات من آليتي التجنيد وغسل الأدمغة أنجع طريقة لتحقيق أهدافها. وإذا كانت طرق التجنيد والتدريب قديما تتم بالمقابلات المباشرة، فإن الآن تتم على صفحات التواصل الاجتماعي، وحتى عمليات الاحتواء أصبحت تتم عبر أسلاك الأنترنت، سواء المتداول أو المظلم المعتمد على تقنيات تشفيرية، بحيث يصعب جدا تحديد ومعرفة أصحاب هذه المواقع. وعليه، انتقلت عمليات التجنيد من الساحة الأرضية الواقعية إلى الساحة الرقمية، محاطة بسياج من السرية والتعتيم والحماية كإحدى نتائج الثورة الرقمية، وانتقلت عمليات تسليم وتسلم الهدف من الأرض إلى صفحات الأنترنت، فأصبح المستهدف سهل المنال من واقع بياناته المنشورة بمعرفته على صفحته الخاصة أو بإقراره وتنازله عن سريتها[18].

صحيح، في الآونة الأخيرة يتحدث بعض الباحثين في مجال التنظيمات الإرهابية عن انحصار العديد منها في الساحة الرقمية الافتراضية موازاة مع انحصارها في الواقع وساحات المعارك الحقيقية في مناطق تواجدها، إلا هذا لا يعني انتهاءها أو استئصال جذورها بصفة نهائية. وبالتالي، واستنباطا من التجارب التاريخية يمكننا أن نتوقع أي شيء مستقبلا حيال الكثير من الظواهر، خاصة وأنه دائما تفاجئنا الحركات والتنظيمات النائمة أو الخامدة بالظهور والتعبير والكشف عن نفسها بأسماء وشعارات توافق وتلائم إيديولوجيتها وأهدافها كلما سنحت الفرص والظروف والإمكانيات بذلك.

---

[16]- حول نشاط الجماعات الجهادية عبر الفضاء الرقمي، أنظر:

Martyn ERAMPTON, Ali FAHER and Nico PRUCHA, the new netwar, countering extremism online, Policy exchange, London, 2017.

[17]- Frnaçois BERNARD HUYGHE, L'armée de l'information à l'ère du jihad numérique, Guerres armées de communication, Collection les Essentiels d'Hermès, Paris 2017, pp. 167-184.

[18]- نور الشيخ، "توظيف التنظيمات الإرهابية لشبكات التواصل الاجتماعي"، مرجع سابق، ص ص 215-216.

موازاة مع ما سبق، لا يقتصر توظيف البيئة الرقمية لإعلان الجهاد وتفعيله على التنظيمات الجهادية، بل يتم كذلك استعمالها من طرف الأجهزة الأمنية والاستخباراتية الرسمية للدول، بإنشاء العديد من الجيوش الإلكترونية الجهادية الدفاعية والهجومية في الداخل أو الخارج، والتي تعمل جميعها ضمن السياسات العامة التي يضعها الجهاز المكلف بالفضاء الرقمي. وعلى سبيل المثال، نشير إلى الجمهورية الإسلامية الإيرانية التي تعمل على السيطرة على موضوع وصول الإيرانيين إلى الأنترنت، خاصة في إطار مشروع "الأنترنت الحلال" الذي تديره وزارة الاستخبارات وتتحكم فيه كيفما تشاء، والذي تستهدف من خلاله الوصول إلى مناطق نفوذها وتدخلها الإقليمي في اليمن وسوريا ولبنان والعراق.

خامسا– التربية الرقمية... درع الثقافة الرقمية الوطنية

مما لاشك فيه أن الدولة يقع على عاتقها في العصر الرقمي الذي نحيا في ظله، مسؤولية تمكين المواطن من المهارات التقنية الضرورية، وتطويرها لديه ليظل نشطا وفعالا ومنتجا في مجتمع ذي طابع رقمي متزايد، ومن أجل الحصول على المنفعة القصوى من خلال استخدام التكنولوجيا الرقمية، والتي تعود بالمصلحة المادية والكمية على المواطن والدولة في نفس الآن[19].

لكن في مقابل ذلك، وفي إطار الوظيفة الثقافية التي تتولاها الدولة، يقتضي من هذه الأخيرة تحمل عبء صناعة المواطن المسلح بأدوات تعلمية دفاعية وهجومية في البيئة الرقمية، والمستوعب للمهارات الناعمة التي تنمي فيه الثقة وتحمل المسؤولية كمواطن رقمي.

وفي هذا الإطار، فالمواطن الرقمي يحتاج لتعلم المهارات التحليلية وأدوات التحقق من صحة المعلومات والتفكير النقدي وحل المشكلات واتخاذ القرار، والتي تمكنه من القدرة على التكيف مع الوضعيات المتعددة للثقافات التي تعج بها البيئة الرقمية.

ولا ننكر لما للمقاربة الأمنية من أهمية في كشف الأذرع العدائية والإرهابية التي تتخذ من البيئة الرقمية قاعدة لنشر سمومها، ولكن يبقى دور الوعي الفردي والجمعي، ودور الأسرة والمؤسسات التربوية، ودور الإعلام في إعادة تشكيل الوعي الجمعي على أسس توافقية وعلمية وثقافية، ودور توطين التكنولوجيا والبحث العلمي داخل أروقة المؤسسات الوطنية، ودور صناعة المعرفة والحد من القبول المطلق لما يتساقط علينا من معلومات ومعرفة فوضوية، فضلا عن اعتماد مناهج تعليمية تقوم على تدريس التاريخ الوطني واللغة أو اللغات الأم، وإبراز مكونات ورموز الدولة الوطنية وتمييزها، وذلك من خلال صيغ تحترم الثقافات المحلية دون طمس للهويات الفرعية، والتركيز على العناصر المشتركة ومحفزات بناء الهوية المرتبطة بالفخر بالذات والتميز والتفرد والانتماء والفاعلية[20].

---

[19]– سارة غران كلسيمان، *"التعلم الرقمي: التربية والمهارات في العصر الرقمي"، معهد كورشام للقيادة الفكرية لعام 2017. تم تصفح الرابط الالكتروني يوم 06 نونبر 2020، على الساعة الثامنة صباحا من توقيت غرينيتش،*

www.rand.org

[20]– عمرو صلاح، "الوطنية الحديثة: بناء الهوية في المجتمعات التكنولوجية، سنغافورة نموذجا"، مركز مستقبل الأبحاث للدراسات المتقدمة، 16 يناير 2017. تم تصفح الرابط الالكتروني يوم 08 نونبر 2020، على الساعة الثامنة صباحا من توقيت غرينيتش،

مما يجعل الدولة في حاجة ماسة لبناء الفرد الواعي بذاته وواقعه لتحقيق الأمن الثقافي في كل ثقافة كونية تنزع نحو اعتماد الخصوصيات الثقافية، وتهميش الثقافات الوطنية وطمس الهويات القومية والدفع إلى الانغلاق على الذات.

سادسا– الديمقراطية الرقمية: إحياء النقاش العمومي

تصب الديمقراطية الرقمية في توظيف المعلومات والاتصالات الرقمية عبر توليد وجمع وتصنيف وتحليل وتداول كل المعلومات والبيانات والمعارف المتعلقة بممارسة قيم الديمقراطية وآلياتها المختلفة، بغض النظر عن قالبها الفكري ومدى انتشارها ومدى مقصدها في تحقيق أهدافها[21]. وعليه، تحولت البيئة الرقمية إلى أداة للتعبئة والتجنيد والتنظيم والتصويت والمعارضة، وإجراء عمليات استطلاعات الرأي.

هكذا، أحدث العصر الرقمي تغييرا جذريا في المجال العام من حيث الكم والكيف، حيث غيرت أدوات ووسائل وآليات الإعلام الرقمي الجديد ديناميكيات الاتصال والتواصل السياسيين، وصارت الديمقراطية كمفهوم وممارسة في ظل العصر الرقمي ترتبط بتطور أساليب ممارسة الحقوق السياسية مثل حق الاقتراع؛ التصويت الالكتروني، أو إدارة العملية السياسية كالحملات الانتخابية الالكترونية أو التواصل بين المواطن والإدارة العامة "الحكومة الإلكترونية"، لكن الأهم هو اتساع الطابع التفاعلي والمستمر والموسع مثل الجدل السياسي عبر الأنترنت[22] بين الحاكم والمحكوم؛ وبين الشعب والحكومة؛ وبين هذه الأخيرة والأحزاب حول الجريمة والكرامة والعدالة والمساواة وحقوق الإنسان.

وفي هذا الإطار، يرى البعض أن البيئة الرقمية من المتوقع أن يتعاظم دورها مع مرور الوقت من آلية لممارسة الديمقراطية إلى أداة لتجديد الأفكار، من خلال إفساح المجال أمام رؤى ومقاربات لم تجد طريقها إلى النور، ولم تجد البيئة الملائمة لظهورها، ولم لا ظهور إطارات ونخب سياسية ونقابية قيادية كانت تعيش وتتحرك في الظل.

والأكيد أنه من أجل الوصول إلى هذه الصورة التي يمكن أن تكون ضربا من المثالية، تحتاج إلى شروط موضوعية تدعمها؛ ولعل أولى هذه الشروط تكمن في إنهاء احتكار النظم السياسية أو الحكومية بأجهزتها المختلفة للمعلومات ورفع قيودها ووصايتها، وتحول البيئة الرقمية فعلا إلى فضاء عمومي للتداول والنقاش من داخل المنتديات أو شبكات التواصل الاجتماعي أو المدونات، بعيدا عن "السلطوية الرقمية" التي تعني قدرة الحكومات على فرض رقابة صارمة على المواطنين وعلى مجالات حياتهم كافة، بما يشكل تهديدا مباشرا لقيم الديمقراطية[23].

---

https://futureuae.com/ar/

[21]– فهي لا تعني اختراعا لنوع جديد من الديمقراطية، بل ممارسة لها بأدوات وآليات جديدة

[22]– علا محمد الخواجة، "الفرص والتحديات أمام تطبيق نموذج الحكومة الالكترونية في مصر"، سلسلة أوراق اقتصادية، العدد 35، (مصر– القاهرة، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، ديسمبر 2007).

[23]– هناك من يتحدث عن مفهوم "الاستبدادية الرقمية" والذي يعني تحكم الدولة في الحياة اليومية للمواطنين، من خلال الذكاء الاصطناعي. أنظر:
Nicholas WRIGHT, « How artificial intelligence will reshape the global order », Foreign affairs ro july 2018.
https://nsiteam.com/how-artificial-intelligence-will-reshape-the-global-order/

وفي هذا الإطار، يؤكد "ستيفن فيلد شتاين" في دراسة له[24] أن الذكاء الاصطناعي هو خطر أكيد على الديمقراطية الهشة أو البلدان التي لديها ميولات استبدادية، وزيادة حدة السيطرة على الشعوب.

وإذا كان حق دمقرطة البيئة الرقمية على المستوى الوطني يفرض نفسه، فإنه كذلك على المستوى الدولي يبقى مطلبا مشروعا في ظل الاحتكار الثقافي والمعلوماتي أحادي الاتجاه[25]، ذلك أن الإنتاج الثقافي والمعرفي والتقني لهذه الثقافة لا يتم توزيعه بشكل متساو بين الثقافات، كما أن تدفق المعارف والمعلومات لا يتم بصورة متساوية بين الدول والمجتمعات.

الشيء الذي أفضى إلى تزايد الفوارق والفجوات المعرفية والثقافية بين دول العالم، وتفاوت حظوظ الأفراد والمجتمعات في نصيبهم من القدرات المعرفية، ومن رأس المال الثقافي اللازم للتفاعل الإيجابي مع مستلزمات هذه الثقافة الكونية، والتي تمكنهم في الوقت نفسه من الدفاع عن خصوصياتهم الثقافية، وتحقيق شروط الانتماء الحقيقي لمجتمع المعرفة والمعلومات[26].

---

[24]- Steven FELDSTEIN, « How artificial intelligence is reshaping repression », Journal of democracy, Volume 30, November 2019, pp.40-52.

[25]- تحتكر الولايات المتحدة الأمريكية وحدها 75% من الرسائل التي تتدفق عبر أنحاء العالم، كما أن الشركات الأمريكية عابرة القارات تسيطر على 65% من تدفق الأخبار و75% من تدفق البرامج التلفزيونية، كما تمتلك الشركات الأمريكية عابرة القارات 45% من بنوك المعلومات و62% من أنظمة الكمبيوتر، بالإضافة إلى السيطرة على شبكة المعلومات.

[26]- أحمد ناجي قمحة، "الوعي..قضية بقاء"، مجلة السياسة الدولية، العدد 217 (مصر، مركز الأهرام، ، يوليوز 2019)، ص 8.

خاتمة

وعلى سبيل الختم، تأتي أهمية تحقيق الأمن الثقافي الذي يعد جزءا لا يتجزأ من الأمن المجتمعي والحضاري، في ظل التحديات والمخاطر التي تفرضها الثقافة الكونية العابرة لحدود الزمان والمكان، والتي خلقت وسائل لا حصر لها لتبادل المعرفة والمعلومات بفضل ثورة الاتصالات والتواصل على الثقافة الوطنية وما يرتبط بها من قيم وهوية وخصوصية، والتي أصبحت داخل البيئة الرقمية العالمية في مهب الريح.

ومن أجل الوقوف في وجه هذه التحديات والمخاطر الآنية والمستقبلية، فنحن في حاجة للتسلح بمجموعة من الإجراءات والمقاربات والاستراتيجيات، والتي نقترح بعضا منها نعتقد أنه يدخل في نطاقها التأسيس لمفاهيم رقمية خاصة بنا تتماشى وقيمنا الثقافية والهوياتية؛ والاهتمام بالتربية الرقمية؛ وتقديم مقاربات تفضي إلى سد الفجوة الرقمية؛ وإنشاء مراكز بحث وتشجيعها وتحفيزها على الإنتاج؛ ونشر الإنتاجات الوطنية بمختلف اللغات؛ وصناعة رأي عام وطني يدرك ما يحاك له في الحاضر ويخطط له في المستقبل في إطار معركة ثقافية وجودية ومصيرية.

JAMAA SMOUK *
جامع سموك *

الحماية المؤقتة للاجئين بالمنطقة العربية خلال التدفق الجماعي

Temporary protection of refugees in the Arab region during the mass influx

Abstract The refugee protection system has undergone a series of transformations in the search for its legal and institutional foundations in the light of successive international and regional conventions, which leads to the argument that the succession of these protection-related tools and their multiplicity of forms have produced a system of protection characterized by a kind of complexity and difficulty. Sectarian considerations and regional and temporal exceptions have also contributed to determining the nature of protection sought for refugees and highlighting the gaps and imbalances that have plagued this protective system, which has prevented it from keeping pace with the transformations taking place in the phenomenon of asylum, which constantly presents a range of challenges with a global and regional dimension.

Keywords *Refugees, convention protection, temporary protection.*

ملخص عرف نظام حماية اللاجئين مجموعة من التحولات وذلك في سياق البحث عن إرساء أسسه القانونية والمؤسساتية على ضوء الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتتالية، مما يدفع إلى القول بأن توالي هذه الأدوات ذات الصلة بالحماية وتعدد أشكالها، قد أفرز نظاما للحماية يتسم بنوع من التعقيد والصعوبات. كما ساهمت الاعتبارات الطائفية والاستثناءات الإقليمية والزمنية المعتمدة في تحديد طبيعة الحماية الممنوحة للاجئين وإبراز الثغرات والاختلالات التي لازمت هذا النظام الحمائي، مما حال دون مسايرته للتحولات التي تشهدها ظاهرة اللجوء، وهو ما يطرح باستمرار مجموعة من التحديات ذات البعد العالمي والإقليمي.

كلمات مفتاحية اللاجئون– الحماية الاتفاقية – الحماية المؤقتة.

* باحث في العلاقات الدولية (المغرب)

* *Researcher in international relations (Morocco) smoukjamaa@gmail.com*

تبنت منظومات حقوق الإنسان الإقليمية العديد من الإجراءات لغرض تنظيم عمليات اللجوء[1]، ففي أوربا تمكن القائمين على حقوق الإنسان، بتدارك النقص الحاصل في نصوص الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية[2]،الموقعة في روما في 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1950،حيث جاءت خالية من الإشارة إلى موضوع اللجوء[3]، وهو ما استدركته البروتوكولات الملحقة بتلك الاتفاقية، و باقي المواثيق الأخرى ذات الصلة. ومن جهتها نصت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان[4]، الصادرة سنة 1969 في (المادة 22)، على الحق في اللجوء حيث" لكل شخص الحق في أن يطلب ويمنح ملجأ في قطر أجنبي، وفقا لتشريعات الدولة والاتفاقيات الدولية...". وقد حدد إعلان قرطاجنة(Cartagena)[5] لعام 1984 المعايير القانونية المتعلقة باللاجئين في أمريكا اللاتينية، بعد ما شهدته هذه القارة من تجاوزات مقلقة في مجال حقوق الإنسان وحرياته.

أما في القارة الإفريقية، فقد ورد التنصيص على الحق في اللجوء في كل من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[6] لعام1981 ،وفي اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في إفريقيا [7] لعام 1969.

كما نجد أن الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004، نص على اللجوء السياسي[8].والملفت للانتباه أن أغلب الدول العربية،قد دأبت على التعاطي مع مشاكل تدفقات اللاجئين والنازحين في ظل غياب الأدوات القانونية،

---

[1] – Creach , les évolutions dans l'interprétations du terme réfugié ,Rev, Hommes et migrations, n° 1238(France ,Juillet – Aout, 2002), pp,65-74 .

[2] – بسيوني محمود شريف، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، م 2 (دار الشروق– طبعة القاهرة ، 2003)ص66.

[3]– روية توفيق، روية توفيق، مشكلة اللاجئين في إفريقيا : الأبعاد، الملامح وسبل المواجهة، (مجلة قراءات إفريقية، العدد 1، لندن ، أكتوبر 2004).

[4] – United Nations ,American Convention on Human rights, Pact of San José, Costa Rica , (San José, 22 November 1969), Treaty Series , vol. 1144, p. p.123. 123.

[5]– Cartagena Declaration on Refugees, Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Cartagena de Indias, Colombia,(22 November 1984).

[6] – المادة (12 الفقرة3) من الميثاق الإفريقي المصادق عليه من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة في دورته العادية (رقم 18 في نيروبي يونيو 1981).
United Nations ,African Charter on Human and Peoples' Rights Treaty Series , vol. 1520,(Nairobi, 27 June 1981), p.p. 217. 217

[7] – United Nations ,OAU/AU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (Addis Ababa, 10 September 1969), Treaty Series , vol. 1001, p. 45. 45.

[8] – (المادة 28) الميثاق العربي لحقوق الإنسان، الصادر بتاريخ) 4 مارس2004 (:" لكل شخص الحق في طلب اللجوء السياسي إلى بلد آخر هربا من الاضطهاد ولا ينتفع بهذا الحق من يجري تتبعه من أجل جريمة تهم الحق العام، ولا يجوز تسليم اللاجئين السياسيين".

الإقليمية والوطنية التي تنظم اللجوء ، واستمر هذا الفراغ القانوني بالرغم من الحاجة الملحة إلى نظام قانوني عربي للجوء[9]، إلى حدود سنة 1994، حيث أبرمت جامعة الدول العربية الاتفاقية الخاصة باللاجئين، والتي وضعت تعريفا أوسع وأشمل من ذلك الذي اعتمدته اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية حول اللاجئ لسنة 1969، مما يعتبر إضافة مهمة لتعريف اللاجئ ولو نظريا.

وباستقراء هذا التعريف العربي فإنه يتميز بشموليته ومرونته[10]، مقارنة بالتعريف العالمي الوارد في اتفاقية جنيف لسنة 1951، إلا أنه مازال حبرا على ورق، لأن الاتفاقية المذكورة مازلت لم تدخل حيز التنفيذ إلى اليوم .

ويحسب للاتفاقية العربية الخاصة باللاجئين كونها نصا إقليميا متميزا وذلك بغض النظر عن الظروف التي أدت إلى صياغته، و حجم التحفظات الواردة بشأنه، كما يشير إلى ذلك المحضر الصادر عن الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.[11]

[9] – ساهمت كل من المنظمة العربية لحقوق الإنسان واتحاد المحامين العرب بقدر وافر في تحسيس الحكومات العربية والرأي العام بالوضعية المزرية للاجئين العرب.

وقد انعقدت ندوة خاصة للخبراء العرب في موضوع قانون اللجوء وحماية اللاجئين في الأقطار العربية ، (سان ريمون))بإيطاليا، ما بين 16 – 19 يناير 1884(. وأدت أنشطة فريق الخبراء العرب إلى إصدار " إعلان القاهرة" سنة 1992، والمسمى ب " الإعلان حول حماية اللاجئين والنازحين بالعالم العربي".

Mostafa Mehdi , Le rôle de la ligue des Etats arabes dans la protection des réfugiés, Rev Algérienne des relations internationales , n° 15,(Algérie, 1989), p 78

[10] – (المادة 1) اللاجئ هو : "كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته، أو خارج مدن إقامته الإعتيادية في حالة كونه عديم الجنسية ويخشى لأسباب معقولة أن يضطهد من أجل عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية أو آرائه السياسية ولا يستطيع أو لا يريد بسبب تلك الخشية أن يستظل بحماية ذلك البلد أو ان يعود إليه"، و "كل شخص يلتجئ مضطرا إلى بلد غير بلده الأصلي أو مقر إقامته الإعتيادية بسبب العدوان المسلط على ذلك البلد أو لاحتلاله أو السيطرة الأجنبية عليه أو لوقوع كوارث طبيعية أو أحداث جسيمة ترتب عليها إخلال كبير بالنظام العام في كامل البلد أو في جزء منها". الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية (قرار رقم 5389 ، د.ع 101، ج 3، 1994)، ص 2.

[11] – من التحفظات الواردة على قرار مجلس جامعة الدول العربية بشأن مشروع الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين:

– تحفظ دولة الإمارات العربية على مشروع الاتفاقية،

– تحفظ دولة البحرين على مشروع الاتفاقية،

– تحفظ المملكة العربية السعودية على هذا القرار،

– تحفظ دولة العراق على الفقرة الأولى من (المادة 8) من مشروع الاتفاقية،

– تحفظ سلطنة عمان على المادتين (8) و (10)من مشروع الاتفاقية،

– تحفظ قطر على مشروع الاتفاقية،

– تحفظ الكويت على مشروع الاتفاقية وذلك لعدم انضمام معظم الدول العربية إلى اتفاقية جنيف لسنة 1951 و إلى بروتوكول 1967.

– تحفظ المغرب والذي يستند إلى ما يلي :

أ– أن تعريف اللاجئ وفق أحكام المادة الأولى من مشروع الاتفاقية أوسع من التعريف الوارد في اتفاقية جنيف ويشمل أيضا اللاجئين بسبب الكوارث الطبيعية، ولعل التوسع في مفهوم اللاجئ سيضاعف من النزوح الجماعي ليكرس مبدأ اللجوء بحكم الواقع بدل مبدأ اللجوء بحكم القانون.

ب – أسندت المادة الثامنة من مشروع الاتفاقية إلى السلطة القضائية النظر في تظلم اللاجئ من قرار الطرد وهذا ما لا ينسجم مع التشريعات الجاري بها العمل في العديد من دول العالم ومن بينها التشريع المغربي الذي يخول للجنة تتكون من وزيري الخارجية والعدل وممثل عن المندوب السامي لهيئة الأمم المتحدة صلاحية اتخاذ القرار النهائي بالطرد.

و إذا كان الاضطهاد يكتسي صورا مختلفة، ولا يطال فقط الشخص بصفته المنفردة، وإنما قد يشمل فئات من السكان وجماعات بكاملها، سواء بطريقة علنية، في حالات العدوان أو الاحتلال أو السيطرة الأجنبية، أو بصورة مضمرة مثلما هو الشأن في بعض حالات الكوارث الطبيعية، كالجفاف، والفيضانات، والتصحر...، فإن إدماج عنصر الكوارث الطبيعية كمبرر للحصول على صفة اللاجئ في ثنايا النص العربي، يكشف البعد الاستشرافي لدى المشرع العربي.

وباستقراء مواقف الدساتير العربية حول حق اللجوء، فإنها تعكس نوعا من التباين والاختلاف[12]، فمنها من نص على هذا الحق صراحة ومنها من أحاله على القانون التنظيمي، بينما سكت البعض منها عن هذا الحق بالمطلق.

والمثير للاستغراب مما سلف ذكره، أن أكبر موجات اللاجئين كانت من نصيب المنطقة العربية فبعد موجات اللجوء الفلسطيني المتعاقبة مند عقود، حلت مأساة العراقيين الناجمة عن غزو بلادهم ،مما ترتب عنه تدفق ملايين

لذا فمن الأنسب تعديل المادة الثامنة من المشروع بحيث تأتي صيغتها منسجمة مع المادة (32) من اتفاقية جنيف لسنة 1951 التي تركت الباب مفتوحا لتقديم التظلم أمام الجهات المختصة.

انظر، مجلس جامعة الدول العربية، الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية، (قرار رقم 5389 د.ع/101، ج.3 بتاريخ 23 مارس 1994)، ص 1.

[12] – أ – الدساتير التي نصت على حق اللجوء صراحة : أشار الدستور الصومالي لعام 1969 في المادة (3/19) على أنه :" للاجئ الذي يتعرض في وطنه للمحاكمة بسبب ارتكابه جريمة سياسية، الحق في اللجوء السياسي إلى إقليم الدولة في الحالات وبالشروط المنصوص عليها في القانون".أما الدستور المصري لسنة 1971 في المادة (53) فنص على أنه :" تمنح الدولة حق الالتجاء السياسي لكل أجنبي اضطهد بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الإنسان أو السلامة أو العدالة.." وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المغربي توسع في بيان الحالات التي تمنح على أساسها حق اللجوء مقارنة بالدستور الصومالي، كالاضطهاد بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب وحقوق الإنسان، وتتسم هذه التعابير بكونها واسعة وتعطي الجهة المختصة سلطة تقديرية واسعة في منح حق اللجوء. و نص الدستور السعودي لعام 1992 في المادة (42) على أنه: " تمنح الدولة اللجوء السياسي، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وتحدد الأنظمة والاتفاقيات الدولية قواعد وإجراءات تسليم المجرمين العاديين".

ب – الدساتير التي أحالت على القانون التنظيمي لحق اللجوء :

من بين الدساتير العربية التي تبنت هذا الاتجاه، الدستور القطري لعام 2003 حيث نص في المادة (58) على أن " تسليم اللاجئين السياسيين محظور ويحدد القانون شروط منح اللجوء السياسي" بينما جاء الدستور العراقي لسنة 2005 أكثر تفصيلا في تنظيمه لحق اللجوء، حيث نصت المادة (21 /1) على أنه :" يحظر تسليم العراقي إلى الجهات والسلطات الأجنبية"، وأحالت الفقرة الثانية من نفس المادة (1) على القانون التنظيمي لكل ما يتعلق بمنح حق اللجوء في العراق..."

ج – الدساتير التي نصت على حظر تسليم اللاجئ دون النص على حق اللجوء صراحة.

من الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه ؛ الدستور الأردني لعام 1952 ، حيث نص في المادة (1) على أنه: " لا يسلم اللاجئون السياسيون بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية، وتحدد الاتفاقيات الدولية والقوانين أصول تسليم المجرمين العاديين..."، وهو نفس النهج الذي سلكه المشرع التونسي حيث نص في (الفصل 18) من دستور 1989 على أنه : " يحظر تسليم اللاجئين السياسيين...".

انظر ، علي الشكري ، التنظيم الدستوري لحق اللجوء السياسي، دراسة مقارنة في الدساتير العربية، منشورات مركز دراسات الكوفة، (كلية القانون، العراق، 2010)، ص 29.

النازحين منهم داخليا و عبور فئات من اللاجئين للحدود، أضف إلى ذلك تأثير تداعيات "الربيع العربي" وما نجم عنه من الأزمات الداخلية التي تعرفها الدول العربية حاليا مما تسبب في تدفقات للاجئين والمهجرين قسرا[13].

المفاهيم الأساسية

- ✓ نظرا لتعدد تعاريف اللاجئ، وتفاديا للسقوط في السرد الكرونولوجي لهذه التعاريف، وعلى اعتبار أن التعريف العربي متسم بالشمولية وبالدقة ، فإننا سنقتصر على (المادة 1) من الاتفاقية العربية لتنظيم أوضاع اللاجئين في الدول العربية لسنة 1994، التي عرفت اللاجئ بكونه : "كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته، أو خارج مكان إقامته الاعتيادية في حالة كونه عديم الجنسية ويخشى لأسباب معقولة أن يضطهد من أجل عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية أو آرائه السياسية ولا يستطيع أو لا يريد بسبب تلك الخشية أن يستظل بحماية ذلك البلد أو ان يعود إليه"، و " كل شخص يلتجئ مضطرا إلى بلد غير بلده الأصلي أو مقر إقامته الاعتيادية بسبب العدوان المسلط على ذلك البلد أو لاحتلاله أو السيطرة الأجنبية عليه أو لوقوع كوارث طبيعية أو أحداث جسيمة ترتب عليها إخلال كبير بالنظام العام في كامل البلد أو في جزء منها).
- ✓ الحماية المؤقتة؛ هي آلية مستحدثة من قبل اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969 المنظمة للجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في إفريقيا، قصد تدبير التدفقات الجماعية للاجئين حيث التزمت الدول الموقعة على هذه الاتفاقية بمنح اللجوء المؤقت لكل لاجئ دخل إلى إقليمها والامتناع عن رده عند الحدود .و تقوم هذه الآلية مقام نظام الحماية الاتفاقية لسنة 1951 ، وبروتوكولها الملحق لسنة 1967.

أهمية الموضوع

تكمن أهمية موضوع الحماية المؤقتة في الوقوف على الصيرورة التاريخية لاعتماد هذه الآلية كبديل عن الحماية الاتفاقية الواردة في اتفاقية جنيف لسنة 1951، واستجلاء مكامن قوتها وضعفها، علاوة على استعراض بعض تطبيقاتها العملية، لاسيما في المنطقتين الأوربية والعربية، وذلك منذ منتصف القرن الماضي.

كما يهدف هذا الموضوع إلى المساهمة في فتح نقاش حول الآليات البديلة لضمان أنسنة حماية اللاجئين أثناء التدفق الجماعي، في ظل وجود فراغ قانوني ومؤسساتي بالمنطقة العربية، لاسيما و أن حصة الأسد من أعداد اللاجئين عبر العالم من نصيب الدول العربية.

في الإشكالية

اعتبارا لتفاقم ظاهرة اللجوء في السنوات الأخيرة، وما واكب ذلك من تعقد الإشكالات السياسية والقانونية والإنسانية، وما نجم عن ذلك من تردي لأوضاع اللاجئين على المستوى الدولي والإقليمي والوطني، فإن هذه الورقة

---

[13] - إبراهيم دراجي، مشكلات اللاجئين وسبل معالجتها، مداخلة بالملتقى العلمي، جامعة نايف للعلوم الأمنية، (الرياض، 3-4 أكتوبر)، ص .ص 13 - 14 .

تسعى إلى طرح إشكالية تدبير متاعب حماية اللاجئين بالمنطقة العربية لاسيما في ظل عجز ضمان الحماية الاتفاقية بموجب اتفاقية جنيف لسنة 1951، وعليه يطرح التساؤل حول الموانع التي تحول دون اعتماد مقاربة الحماية المؤقتة كآلية استعجالية لتدبير تدفقات اللاجئين وضمان حمايتهم وأمنهم في بلدان الاستقبال؟

في المنهجية

إن حماية اللاجئين موضوع ذو أبعاد قانونية، و سياسية وإنسانية، مما يقتضي توظيف منهج التحليل القانوني لفهم مضامين النصوص القانونية للجوء و مقارنتها؛ وبالتالي أصبح من اللازم اعتماد المنهج المقارن عبر قراءة تحليلية للنصوص الدولية والإقليمية ثم الوطنية، قصد استخلاص مضامينها فيما يخص حماية اللاجئين، ليتم بعدها الوقوف عند محدودية تطبيقها مع طرح الثغرات التي تشوبها. لهذا يعتبر منهج التحليل السياسي مكمل أساسي لمثل هذه المواضيع، لأنه ينطلق من الواقع الملموس لتحليل كيفية تعامل الدول و المؤسسات المعنية مع ظاهرة اللجوء بشكل عام ثم البحث لإيجاد الحلول المناسبة لوقف تدفق اللاجئين.

ولمقاربة هذه الإشكالية، سنتطرق للحديث عن مبررات اعتماد الحماية المؤقتة كبديل للحماية الاتفاقية (أولا)، ثم سنعرض لبعض التجارب المقارنة التي تبنت هذا النوع من الحماية في أوربا وفي المنطقة العربية (ثانيا)،من أجل الوقوف عند أهمية هذه الحماية كآلية مؤقتة لتدبير متاعب التدفق الجماعي للاجئين (ثالثا)، وذلك قصد استجلاء محدودية وثغرات الحماية المؤقتة (رابعا).

أولا – مبررات اعتماد الحماية المؤقتة[14]

كشفت الممارسات الواقعية لتدبير قضية اللاجئين عن ثغرات الحماية الاتفاقية، المنصوص عليها في اتفاقية جنيف لسنة 1951، مما حدى بالدول الموقعة على هذه الاتفاقية، إلى ابتكار أنواعا أخرى من الحماية التي توصف بكونها تكميلية أو إضافية "complémentaire " أو حماية مؤقتة "temporaire"، وذلك استجابة لنص الاتفاقية الذي نص على عدم الإخلال بأية حقوق أو مزايا ممنوحة للاجئين[15]. ويجدر التذكير في هذا الصدد،

[14] – الحماية المؤقتة هي الحماية التي تمنح للاجئين في إطار الأسباب الإنسانية، وهي مستقلة ومنفصلة عن الحماية الممنوحة بموجب اتفاقية 1951 ، وتختلف تسمياتها من بلد لآخر، فعلى سبيل المثال تسمى " الحماية البديلة " في إطار الإتحاد الأوربي، بينما في الدول الإسكندانافية وهولندا فيطلق عليها اسم "أشخاص بحاجة للحماية الدولية" أما بلدان البحر الأبيض المتوسط تفضل مصطلح "الملجأ الإنساني"، وعلى الرغم من اختلاف هذه المصطلحات إلا أنها تندرج كلها ضمن " الأشكال التكميلية للحماية" وهو التعريف المعتمد من قبل ELIHU LAUTERPACHT ، انظر:

HCR :les réfugiés dans le monde les personnes déplacées : l'urgence humanitaire ,la .découvert,(Paris 1977),p.208

[15] – انظر : المادة (5) من اتفاقية جنيف ل1951 ، فيما يخص الحقوق الممنوحة خارج نطاق هذه الاتفاقية" ليس من شأن أي من أحكام هذه الاتفاقية أن يمس بالحقوق والمنافع الممنوحة للاجئين خارج نطاقها".

وحسب ما ذهب إلى ذلك بعض الباحثين[16]، أن المركز القانوني الدولي للاجئ وفق اتفاقية جنيف، لا يمثل الحماية الوحيدة التي يمكن توفيرها للأفراد بناء على نظام الملجأ، وبالرغم من تباين المنظومة القانونية الدولية للجوء واللاجئين، وتفاوت أدواتها من حيث القيمة القانونية ومن حيث مدى خصوصية أو عمومية مضامينها، فإنها تقوم على جملة من المبادئ والمعايير المؤطرة لحماية اللاجئين[17]، من التعرض لقرارات وتدابير الإعادة القسرية إلى حدود الأقاليم التي تكون فيها حياتهم أو حريتهم مهددة بسبب العرق أو الدين أو الجنس أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب الآراء السياسية.

وتعتبر الحماية المؤقتة آلية ناجعة خصوصا في ظل التدفقات الجماعية للاجئين[18]،حيث تعمل هذه الأخيرة على تعويض نظام الحماية المستمد من اتفاقية جنيف لسنة 1951 وبروتوكولها الملحق لسنة 1967. وتجدر الإشارة إلى أن فكرة الحماية المؤقتة للاجئين، وتوفير مكان آمن لهم ولمدة محدودة تعود في جذورها إلى اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969،المنظمة للجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في إفريقيا، حيث التزمت الدول الأطراف بموجب مقتضيات هذه الاتفاقية بمنح اللجوء المؤقت لكل لاجئ دخل إلى إقليمها، والامتناع عن رده عند الحدود أو طرده، قبل أن يتم اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بتوفير مأمن أو ملجأ في دولة ثالثة[19].

وقد حظيت الحماية المؤقتة باهتمام الأمم المتحدة، ومنظماتها العاملة في المجال الإنساني خلال تلك الحقبة التي عرفت موجة النزوح الجماعي، خاصة بمنطقة جنوب شرق آسيا في بداية الثمانينيات. وما زاد من أهمية هذه الفكرة، ارتفاع التدفق الجماعي للاجئين والنازحين بمنطقة أمريكا اللاتينية، نتيجة انتشار العنف المسلح ضد المدنيين، مما دفع بالمنظمات الدولية إلى طرح الحماية المؤقتة كفكرة للنقاش وبشكل قوي[20].

وتجدر الإشارة، إلى أنه بالرغم من أهمية الحماية المؤقتة للاجئين في الممارسة الدولية، خصوصا في بعض المناطق من العالم التي عرفت تدفق جماعي للاجئين والمهجرين قسرا، كالمنطقة العربية غداة أحداث ما يسمى ب "الربيع العربي"، إلا أن هذا النوع من الحماية يفتقر إلى تحديد دقيق للمفهوم من جهة، كما أن إرساء قواعدها مازالت تتسم بالبطء في التطبيق، وبالتفاوت في درجة استجابة وقبول الدول بدخول فئات اللاجئين إلى أراضيها من جهة أخرى، ونستحضر في هذا المقام، المواقف المتباينة للبلدان الأوربية ،بخصوص قضية استقبال اللاجئين السوريين[21].

---

[16] -Guimezanes Nicole , le statut juridique des réfugiés ,Revue internationale de droit comparé, vol .46 N° 2,(Avril –Juin 1994), p. 605.

[17] – محمود شوقي عبد العالي ، حقوق اللاجئ طبقا لمواثيق الأمم المتحدة، مركز البحوث والدراسات السياسية، (القاهرة 1997)، ص 48.

[18] – علي الزغل ، الهجرة الدولية واللجوء: الأنماط والخصائص، أعمال ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، (جامعة اليرموك، الأردن، 14- 18 يوليوز 2002)، ص 12.

[19] – محمد الطراونة ، التشريعات الإقليمية والعربية الخاصة باللاجئين، أعمال ندوة " تطور اللجوء والنزوح : التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، (جامعة اليرموك، الأردن، 14- 18 يوليوز 2002)، ص 193 .

[20]-Conclusion du Comité exécutif du HCR , N° 19 session, 1980, " asile Temporaire", conclusion du HCR, (Genève , 1992),p. 42.

[21] - G. Jaeger , les Nations Unies et les réfugiés , (Bruxelles, Ed. Bruylant, 1990) op.cit,p.114

ثانيا – الحماية المؤقتة للاجئين: تجارب أوربية وعربية

ظهرت أولى تطبيقات فكرة الحماية المؤقتة للاجئين، في بداية التسعينيات من القرن الماضي خلال حركات النزوح التي عرفتها منطقة البلقان، بسبب الحروب الدائرة رحاها بهذه المنطقة. وقد قامت الدول الأوربية المستقبلة للاجئين القادمين من يوغوسلافيا، بالسماح لهذه الفئة بالبقاء في أقاليمها دون التقييد بمدة زمنية محدودة، غير أن اندلاع الحرب وما نتج عنها من نزوح قسري لفئات كبيرة ،دفع هذه الدول إلى اعتماد مقاربة جديدة للملجأ، ترتكز على توفير الحماية المؤقتة لهاته الفئات من السكان إلى حين انتهاء الحرب التي أجبرتهم على طلب اللجوء.[22] واعتبرت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين من جهتها هذه المبادرة، بمثابة رد فعل مستعجل لمواجهة أزمة طارئة، وذلك بتوفير الحماية المؤقتة للاجئي يوغوسلافيا السابقة، مع ضمان الاحترام الفعلي لحقوق الإنسان الأساسية في الدول المعنية بالتدفق الجماعي للاجئين[23]. وتجدر الإشارة، أن الحماية المؤقتة تشمل في غالب الحالات جميع الأشخاص المشمولين بتعريف اللاجئ، والواردة في الاتفاقية الإفريقية الخاصة باللاجئين لسنة 1969، وأيضا تعريف إعلان قرطاجنة لسنة 1984 [24]، وفي هذا الصدد يرى الفقيه" Goodwin Gill" أن الموافقة على تمتيع لاجئي يوغوسلافيا بالحماية المؤقتة ،قد فرضتها الظروف المأساوية للنزوح الجماعي نحو الدول الأوربية المجاورة التي التزمت بمبدأ عدم الإبعاد[25]، إلا أن الممارسة الإقليمية الأوربية فيما يتعلق بتوفير الحماية المؤقتة،أبانت عن قصور وغياب الانسجام بين هذه البلدان. ويمكن القول، إن الأزمات الناجمة عن تدفقات اللاجئين تستدعي استجابة ذات طبيعة دولية متعددة الأطراف، فالدول المجاورة لا تستطيع لوحدها مواجهة تدفقات اللاجئين الذين هم بحاجة للمساعد والحلول الدائمة لوضعيتهم، مما يفرض ضرورة تطوير آليات التضامن الدولي، وتقاسم الأعباء المرتبطة بتوفير الحماية المؤقتة للاجئين كدرجة أولى من الحماية، في انتظار انجلاء أسباب وظروف اضطهادهم[26].

والجدير بالذكر، أن فكرة التضامن الدولي كمدخل لتفعيل الحماية المؤقتة للاجئين، تم تبنيها خلال مؤتمر جنيف لسنة 1977؛حول اللاجئين الفيتناميين كأول تجربة في هذا الشأن إلا أنها ومع مرور الوقت أبانت عن ضعفها،

---

[22] – Rapport du Haut Commissaire aux Nations Unies pour les réfugiés, AG, ordinaire, 48éme session suppl n° 12 (A/48/12,1994),S,24.

[23] -HCR : une réponse globale à la crise humanitaire en ex-Yougoslavie »,Genève,24 juil,1992

[24]

[25] – G.JAEGER, op,cit,p 200.

[26] – محمد العمرتي،قانون اللجوء في القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكدال، الرباط،2005، ص 246.

خاصة في ظل استمرار تدفق اللاجئين الفيتناميين على حدود البلدان المجاورة ،وذلك بسبب عدم استمرار التزام هذه الأخيرة في استقبال لاجئين جدد على أقاليمها[27].

وقد تم تطبيق تجربة مماثلة في إطار المؤتمر الدولي حول لاجئي أمريكا اللاتينية، لمواجهة وضعية اللاجئين الذين كانوا ضحايا للنزاعات الدائرة رحاها في هذه المنطقة، حيث تم الاتفاق على آلية للتعاون المتعدد لأطراف على المستوى الإقليمي، والتي امتدت ما بين 1989 و1994.[28]

ومن المفيد في هذا السياق أن نستحضر التجربة المغربية فيما يخص استقبال اللاجئين الجزائريين، والبالغ عددهم (200.000 لاجئ) خلال فترة حرب التحرير ما بين (1954-1962) حيث عرف المغرب وتونس تدفق هؤلاء للاجئين الفارين من اضطهاد الجيش الفرنسي.29 فبالرغم من كون المغرب يعيش ظروفا اقتصادية واجتماعية صعبة، إلا أنه قام بالتنسيق مع مكتب المفوضية السامية للاجئين، قصد ضمان حماية مؤقتة ،لهذه الفئة وذلك بوضع برنامج لتشغيل هؤلاء اللاجئين، مما مكن من توفير فرص الشغل لبعض الفئات منهم؛ فعلى سبيل المثال، تم وضع "برنامج نسيج الخيام و صنع الحصر"، حيث عملت الحكومة المغربية ومكتب اللاجئين على توفير مستلزمات هذه الصناعة من مواد أولية وآلات للخياطة والنسيج[30].

إن اعتماد آلية الحماية المؤقتة أثناء التدفق الجماعي للاجئين، وعلى ضوء التجارب السالف ذكرها، تبرز بعض الايجابيات التي تتميز بها هذه الآلية والمتمثلة في ضمان الأمن الفوري لفئات عريضة من اللاجئين والمهجرين قسرا، وبالتالي إنقاذ حياتهم وحريتهم من الخطر، فضلا عن إعفائهم من الخضوع للإجراءات والمساطر الإدارية الخاصة بمنح صفة لاجئ[31].

ثالثا – الحماية المؤقتة كآلية لتدبير التدفق الجماعي للاجئين

تشكل الحماية المؤقتة آلية مهمة في ضمان الحماية للاجئين ،و الأمن الفوري لأعداد كبيرة من الأشخاص الفارين من الحروب وجميع أشكال الاضطهاد، وذلك دون الخضوع للشروط والإجراءات الواردة في اتفاقية 1951

27 - Orioll Casanovas, réfugiés et personnes déplacées dans les conflits armés ,recueil des cours académie de droit international de la Hay, Tome 306, (la Hay ,2003),p 133.

28 – محمد الطراونة ، التشريعات الإقليمية والعربية الخاصة باللاجئين، مصدر سابق، ص 108

29 – لمياء بوقريوة، اللاجئون الجزائريون في تونس إبان الثورة التحريرية الجزائرية (1954 -1962): دراسة نقدية من خلال وثائق الأرشيف الفرنسي، دورية كان التاريخية، عدد 16، يونيو 2012، ص 79.

30 – كان المغرب يعيش ظروف اقتصادية صعبة خلال استقباله للاجئين الجزائريين، مما دفع بممثل المغرب لدى الأمم المتحدة بتقديم وطلب المساعدة، إلى المفوض السامي للاجئين بخصوص تدبير عملية تقديم الإسعافات والحماية للاجئين الجزائريين المتواجدين فوق التراب المغربي، حيث كان الهدف هو الحفاظ على صحة هذه الأفراد وتزويدهم بوجبات غذائية كافية، وإعداد نظام غذائي خاص بالنسبة للأمهات والأطفال الصغار (انظر زهير الشلبي، عمل المفوضية السامية للاجئين في البلدان العربية: خمسون سنة من العمل الانساني، المعهد العربي لحقوق الإنسان، تونس 2000، ص 185).

31 – علي الزغل، الهجرة الدولية واللجوء: الأنماط والخصائص، أعمال ندوة تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، جامعة اليرموك،(الأردن، 14- 18 يوليوز2002) ،ص 43 .

خصوصا فيما يتعلق بتحديد مركز اللاجئ، مما أضفى على هذا الإجراء طابع المرونة، فهو يشكل بذلك "أسلوب الحماية الإنسانية الجماعية بالدرجة الأولى"، بغض النظر عن تحقق شروط اللجوء من عدمها والتي تقدم على أولوية إنقاذ حياة وحريات اللاجئين والنازحين قسرا.

ولقد مرت الحماية المؤقتة من سيرورة تشريعية قبل أن تحظى بالاعتراف والاهتمام الدوليين، ففي منتصف الثمانينات، كانت البلدان المصنعة تميل إلى اعتماد تعريف ضيق للاجئ من خلال تبني تشريعات صارمة في هذا المجال، مما نجم عنه استبعاد طالبي اللجوء المنحدرين من الدول التي تعرف النزاعات المسلحة، حيث يُجبر هؤلاء اللاجئين على إثبات تعرضهم الشخصي للاضطهاد، وهو إجراء من الصعب تحققه في ظل تضارب وتعدد مؤشرات ومعايير تحديد وتعريف الاضطهاد[32].

وإذا كان النقاش حول آليات بديلة لحماية اللاجئين، قد انطلق في أوربا منذ تسعينيات القرن الماضي، بالموازاة مع الممارسات الواقعية لتأمين حماية ناجعة لتدفقات اللاجئين والناجمة عن النزاعات والحروب التي عرفتها أوربا (الشرقية) وقتئذ، وما كشفت عنه هذه الممارسات من ثغرات واختلالات، لآلية الحماية المؤقتة، فإن المنطقة العربية وبالرغم من مساهمتها بحصة الأسد في نسبة اللاجئين في العالم، مازال النقاش فيها حول حماية اللاجئين مغيبا أو على الأقل مؤجلا. فلماذا يا ترى؟

رابعا – محدودية الحماية المؤقتة

إن الحماية المؤقتة للاجئين أثناء التدفق الجماعي تبقى محدودة من حيث الزمن، حيث لا يتم تمديدها إلى ما لانهاية، خاصة في ظل أوضاع وظروف طارئة ومؤقتة يقتضي زوالها فقط بعض الوقت. لكن يبقى الأمر خلاف ذلك كلما استمرت هذه الظروف والأوضاع، مما يحول دون رجوع اللاجئين والنازحين خوفا من الاضطهاد، وهو الواقع الذي تعكسه الأزمات بالمنطقة العربية (سوريا، اليمن، ليبيا...).

وتجدر الإشارة ،أنه قد سبق لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أن تقدمت باقتراح إلى لجنتها التنفيذية، تحث فيها الدول على إعادة النظر في حالة الأشخاص المشمولين بالحماية المؤقتة عندما يتبين أن عودتهم إلى بلدانهم الأصلية، قد أصبحت مستحيلة بعد مدة إقامة طويلة لا تتجاوز خمس سنوات، وذلك بغية إنهاء حالة عدم الاستقرار، التي تتسم بها أوضاعهم والبدء في تشخيص الحلول الطويلة الأمد[33].

[32]-Caroline Lantero, le droit des réfugiés entre droits de l'homme et gestion de l'immigration, (Bruxelles, Bruylant, 2010), p.65

[33] -Rapport intérimaire sur les consultations informelles concernant la fourniture d'une protection internationale à tous ceux qui en ont besoin ,document HCR,N° EC/47/SC /CRP.27,(Genève ,Mai2008).

ولا يجوز إجبار أي شخص معني بالعودة بعد توفير الظروف في بلده الأصلي، في حالة استمرار تخوفه من التعرض للاضطهاد في هذا البلد. ويمكن القول أن المفوضية السامية للاجئين قد اعتدت بهذا السبب[34] في تبرير معارضتها للعودة القسرية للاجئي البوسنة، وذلك لبقاء أسباب اضطهادهم في بلدهم الأصلي ، وقد تم التأكيد أيضا على هذه الفكرة في استنتاج اللجنة التنفيذية للمفوضية[35].

ويمكن تفسير ممارسات بعض الدول في تضييق مجال الحماية المؤقتة للاجئين؛ بكونها لا ترغب في استقبال المزيد منهم ، لاسيما وأن الحقوق المنصوص عليها في اتفاقيةَ 1951 [36] تسهل إدماج اللاجئين في بلد الملجأ، مما ينظر إليهم من طرف بلدان الاستقبال بمثابة خطر عليهم، إلا أن هذا المنظور الأوربي؛ يمكن تفهمه في سياق اعتبار الآخر العربي عنصرا مهددا للكيان الغربي، لكن ما هي مبررات رفض استقبال اللاجئين العرب في بيئتهم ومن قبل إخوانهم؟

من خلال ما ذكر، وانطلاقا من الممارسات اليومية للحماية المؤقتة للاجئين والتي فرضتها الظروف الدولية و الإقليمية[37] منذ 2011، طرح جدال حول هذا الموضوع من طرف الدول الأوربية الواقعة على الحدود ، حيث دعت هذه الأخيرة لمناقشة إمكانيات تعزيز الحماية المؤقتة لمواجهة تدفقات اللاجئين المحتملة .

لكن لقيت هذه الفكرة اعتراض العديد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي، مستندة في اعتراضها هذا على أن تعزيز الحماية المؤقتة يمكن أن يكون بمثابة حافز مشجع لقدوم المزيد من اللاجئين والمهاجرين نحو أوربا. ويثير هذا الإجراء التعسفي ضد اللاجئين والمهاجرين، التساؤل حول نطاق التطبيق الفعلي للحماية المؤقتة بشكل عام[38].

ومع تفاقم الأزمة السورية التي بدأت مند 2011، أصبح لزاما على البلدان الأوربية الالتزام بمبادئها المشتركة الخاصة بنظام اللجوء من جهة، وبتوجيه الحماية المؤقتة لعام 2001 من جهة ثانية، وذلك من خلال منح ملتمسي اللجوء من السوريين تصاريح إقامة لفترة الحماية المؤقتة، وكذا تصاريح العمل الحر، والسكن والرعاية الطبية[39]، وذلك قصد تخفيف العبء على البلدان العربية المجاورة لسوريا والتي تستقبل أعداد كبيرة من اللاجئين.

إلا أن واقع اللاجئين السوريين بأروبا يعيش تضارب بين مواقف دول الاتحاد، فإذا كانت ألمانيا والسويد قد فتحتا أبوابهما للاجئين القادمين من سوريا، فإن دولا أخرى مثل بلجيكا وبلغاريا وقبرص واليونان تقوم بنهج سياسة الاعتقال والحجز لفترات طويلة ضد هؤلاء اللاجئين.

---

34 –كارل هالير غارد ، البوسنة والهرسك : مشكلات العودة وما تحقق من تقدم، مجلة الهجرة القسرية، منشورات الشبكة العالمية المعنية باللاجئين، العدد 1،(جامعة أكسفورد،1988)، ص 21.

35 – نفس المرجع، ص 22.

36 – خاصة الحق في العمل الحر (المادة 18)،والحق في السكن (المادة 21)، والحق في التعليم (المادة 22).

37 – النزاعات الداخلية في كل من ليبيا وسوريا ثم اليمن وما نجم عن ذلك من نزوح قسري ولجوء فئات واسعة من سكان هذه البلدان نحو أوربا و الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

38 – مادلين غارليك وجوان فان سيلم ، استجابة الإتحاد الأوربي : من الالتزام إلى الممارسة، نشرة الهجرة القسرية، عدد، 39، (جامعة أكسفورد، 2012)،ص 52 .

39 – Comité exécutif du programme du HCR, actualisation des opérations du HCR au moyen-orient et en Afrique du Nord ,(2012), p 3.

وتجدر الإشارة ،إلى أن الحماية المؤقتة التي تمنح للاجئين السوريين لا تضمن لهم سوى حقوق أقل ومحددة المدة، مما يطرح إمكانية إعادتهم قسرا في حالة تزايد أعدادهم[40].

ومن خلال ما سبق، نستخلص أن الحماية المؤقتة تبقى حلا مؤقتا وليس دائما، فهي إلى حد ما تمكن اللاجئين من ملجأ آمن خارج حدود موطنهم من جهة، ومن جهة أخرى تحل محل الحماية الدولية التي باتت أقل سخاء بكثير من أي وقت مضى في تاريخ المفوضية السامية للاجئين وذلك لعدة عوامل، منها:

- تسييس قضية اللاجئين في بلدان الاستقبال، والذي غالبا ما يتم من طرف وسائل إعلام معادية، مما يؤدي إلى زيادة العنصرية والمواقف المناهضة للأجانب،

- القلق الذي تعبر عنه البلدان الصناعية والمانحة، من كلفة ضيافة اللاجئين وسوء استعمال اللجوء مما يؤدي إلى سن قوانين وطنية أكثر تشددا،

- استمرار تحديات استضافة اللاجئين وضمان حمايتهم في بيئات غير آمنة، وفي نفس الوقت ضمان الطابع الإنساني والمدني للجوء.

---

40 - Human Rights Wach , Rapport mondial 2013,Union Européenne : les droits humains sont passés au second plan dans un contexte de services en 2012, (31 janvier 2013),p 38.

خاتمة

إن المجتمع الدولي قد أضحى اليوم مطالبا أكثر مما كان عليه، غداة التوقيع على اتفاقية جنيف لسنة 1951، لبلورة استراتيجية واضحة وشمولية من أجل التصدي لمشكلة اللاجئين التي أصبحت بنيوية ودائمة، لاسيما في ظل اعتماد الدول الغربية لمقاربات أمنية وردعية في مجال سياسة اللجوء، مما أدى إلى تراجع كبير على مستوى الحماية الاتفاقية الدولية للاجئين، وإلى الإجهاز على العديد من الحقوق والضمانات الأساسية التي حددها القانون الدولي للاجئين على الأقل منذ سنة 1951.

كما أصبح لزاما على الدول الصناعية التراجع عن سياسة إقامة الحواجز التشريعية والتنظيمية والإدارية والأمنية، للحيلولة دون توافد هذه الفئات من اللاجئين، وذلك تحت مبررات حماية أقاليمها.

وبعد استعراض ثغرات النظام الحمائي للاجئين، وعلى ضوء الاستنتاجات السالف ذكرها، فإننا **نقترح**؛ اعتماد الوسائل الناجعة للتصدي للأسباب الجذرية للجوء قبل أن يرغم المضطهدون على مغادرة بلدهم الأصلي، وعلى ما يبدو أن هذا الإجراء لا يعني المفوضية وحدها بل يشترط مشاركة الدول مصدر اللجوء من جهة، والمجتمع الدولي من جهة أخرى.

ومن الوجهة العملية يمكن اتخاذ تدابير وقائية على مستوى المنطقة العربية كاعتماد نظام الرصد المبكر عند ظهور بوادر النزوح القسري أو اللجوء، علاوة على تبني مقاربة الوساطة الإقليمية في حل النزاعات الداخلية باعتبارها سببا مباشرا في اللجوء، وأيضا، اعتماد مبدأ فورية تشطير وتقاسم أعباء استقبال اللاجئين وذلك تفاديا لجميع انتهاكات حقوق الانسان التي يتعرض لها اللاجئون بدول الاستقبال، دون إغفال إحداث هيئة إقليمية كمؤسسة مختصة بتدبير شؤون اللاجئين بالمنطقة العربية.

وأخيرا، فعندما يضطر اللاجئون إلى الاختيار بين أن يعيشوا بلا أمل ولا كرامة وبين حياة تحت الاضطهاد والتهديد، فإن هذا يعتبر إخفاقا لنظام الحماية الدولية.

شهادات وآراء

Testimonials and opinions

ABED AL-HADY HANTASH *

عبدالهادي حنتش*

نظرة على الاستيطان الاستعماري الصهيوني في فلسطين

A Look at the Zionist Colonial Settlement in Palestine

يوجد ثلاثة أهداف رئيسة في الفكر الصهيوني منذ أن خلقت الصهيونية وهي كالتالي :

1- **الهدف الأول**: **الاستيطان**؛ ونعني بذلك إقامة مستوطنات في أي مكان يتواجد فيه الصهاينة ولو كانوا أفرادا، ولكن معظم جهود الصهيونية كانت وما تزال منصبة على فلسطين، حيث بدأ المشروع الصهيوني منذ أن وطئت أقدام الاحتلال لأرض فلسطين عام 1947 .

ومنذ تلك اللحظة بدأت سلطات الاحتلال الصهيوني بإقامة العديد من المستعمرات على الأراضي الفلسطينية وبشكل استراتيجي بحيث يستطيع الاحتلال توسيع هذه المستعمرات في الوقت الذي يرتئيه وحسب مخططاته المستقبلية بما يتلاءم مع أهدافه ومصالحه. مع العلم أن العديد من هذه المستعمرات قد أقيمت إبان الانتداب البريطاني على فلسطين بحيث سمح الانتداب لليهود ببناء هذه المستعمرات والتي أضحت الآن عبارة عن مدن رئيسة .

2- **الهدف الثاني**: **الأرض**؛ وتعني الأرض الفلسطينية؛ أي الاستيلاء عليها بأية وسيلة كانت. لكن هناك تعاون وثيق بين عصابات المستوطنين وسلطات الاحتلال الصهيوني في هذا المجال. وبالتالي نجد أن سلطات الاحتلال تطلق يد عصابات

There have been three main goals in the Zionist ideology since the establishment of Zionism:

1. The first goal is settlement: Establishment of settlements wherever Zionists exist, even only one Zionist regardless of his place. Notwithstanding, most of the Zionist efforts have been concentrated on Palestine, whereas the Zionist Project started since the occupation set foot on the land of Palestine in 1947.

Since then, the Zionist occupation authorities have started establishing colonies on the Palestinian land strategically, so that the occupation state can expand these colonies at the time it deems and according to its future plans, in line with its goals and interests. It is worth mentioning that some of those colonies were established during the British mandate of Palestine, where it allowed Jews to build such colonies, which now have become major cities.

2. The second goal is land: It is about the Palestinian land, to be seized and taken over by any means. And of course, there is a close cooperation between settler gangs and the Zionist occupation authorities in this regard. Thus, the occupation authorities give colonialism gangs a free hand to do whatever they wish in all Palestinian areas. These gangs

---

*خبير الأراضي والاستيطان في فلسطين

* Expert of land and settlement in Palestine (Palestine) hantasha@hotmail.com

often take over a large number of hills in the Palestinian land in order to establish outposts that become kernels for future large settlements. To achieve this endeavor, occupation authorities rush to provide them with infrastructure, including water, electricity, road constructions, and protection. When a Palestinian citizens lodges an objection against these measures, the occupation authorities reply saying "We will check if this settler resides legally or illegally), without considering the legal cases seriously at all. Instead of removing these colonial outposts because they are illegal and illegitimate, they become large settlements soon after. At the political level in the Zionist scheme, MK Yehusha' Bin Borat addressed the Zionist Knesset in 1972, saying literally "We will not rest and Israel will not be strong unless we confiscate and fence all Palestinians lands, and expel all Palestinians from here". Also, what is so-called "the judicial level" of the occupation authorities legalizes what contradicts the international and humanitarian laws. This constitutes proof of the close cooperation between what is so-called "the political level" and the "judicial level" to support colonists in the Zionist entity.

3. The third goal is expulsion of others: Others in this context are Palestinians. In fact, the occupation authorities are seeking to establish a pure Zionist state, free of any other nationalities. The proof is that the occupation state issued two years ago a law, called the "Nation-State of the Jewish People", to be a precondition for any future negotiations with the Palestinian Authority. And of course, The Palestinian Authority totally rejected this law because all parties realize its repercussions.

The Zionist occupation has three interconnected large settlement projects:

1. The first project:

This project is called "Israel King" in the upper Galilee region, located to the

المستعمرين في كل المناطق الفلسطينية، وكثيرا ما تقوم هذه العصابات بالاستيلاء على كثير من التلال في الأراضي الفلسطينية لتكوين بؤرة استعمارية؛ أي نواة لمستعمرة كبيرة مستقبلا، فتسارع سلطات الاحتلال بتوفير البنية التحتية لهم من مياه وكهرباء وشق شوارع بل وتوفير الحماية لهم. وعندما يقوم المواطن الفلسطيني بالاعتراض على ذلك يكون جواب سلطات الاحتلال (سوف نفحص الأمر إذا كان هذا المستعمر يسكن بصورة قانونية أم لا) مع العلم أنهم لا ينظرون في القضية نهائيا. وبعد فترة وجيزة تكبر هذه البؤرة الاستعمارية وتصبح مستعمرة كبيرة. أما على المستوى السياسي، ففي العام 1972 وقف عضو الكنيست الصهيوني يهوشع بن بورات وألقى خطابا أمام الكنيست الصهيوني؛ حيث قال بالحرف الواحد لن يهدأ لنا بال ولن تكون إسرائيل قوية إلا إذا صادرنا جميع الأراضي الفلسطينية وتسييجها وطرد جميع الفلسطينيين من هنا. كما أن ما يسمى بالمستوى القضائي لدى سلطات الاحتلال يشرعن ما هو مخالف للقانون الدولي والقانون الدولي والإنساني. وهذا دليل على التعاون الوثيق بين ما يسمى بالمستوى السياسي وما يسمى بالمستوى القضائي لدعم المستعمرين في الكيان الصهيوني.

3– **الهدف الثالث: طرد الغير**؛ والمقصود بالغير هم الفلسطينيون؛ أي إن سلطات الاحتلال تريد إقامة دولة صهيونية خالصة وخالية من أية جنسيات أخرى، والدليل على ذلك أن سلطات الاحتلال قامت قبل عامين بسن قانون ما يسمى بيهودية الدولة، وقد وضعته كشرط أساسي بالموافقة عليه في أي مفاوضات مستقبلية مع السلطة الفلسطينية الأمر الذي رفضته السلطة الفلسطينية رفضا قاطعا لأن الجميع يعرف تبعات ذلك.

يوجد لدى الاحتلال الصهيوني ثلاثة مشاريع استيطانية كبيرة ومرتبطة ببعضها البعض.

1- **المشروع الأول** وهو ما يسمى بمشروع إسرائيل كينيغ في منطقة الجليل الأعلى في الشمال الفلسطيني وداخل فلسطين المحتلة عام 1948، بحيث رأى هذا الصهيوني أن هناك خللا في الميزان الديمغرافي في هذه المنطقة وأن السكان الفلسطينيين يزدادون بشكل ملحوظ، الأمر الذي لا تريده سلطات الاحتلال الصهيوني، وبالتالي قامت سلطات الاحتلال بالاستيلاء على مساحات شاسعة من الأراضي التي خصصتها سلطات الاحتلال البريطاني زمن الانتداب البريطاني على فلسطين كمناطق تدريب وحولت سلطات الاحتلال الصهيوني هذه الأراضي التي هي أصلا أراضي فلسطينية إلى مناطق بناء مستعمرات، حتى يعدلوا ما يسمى بالميزان الديموغرافي في هذه المنطقة حسب أقوالهم لتكون ذات أغلبية صهيونية .

2- **المشروع الثاني** هو ما يسمى بمشروع برافر في منطقة النقب الفلسطيني؛ أي في محيط مدينة بئر السبع والقرى المجاورة لها. بحيث صادرت سلطات الاحتلال ما مساحته 15 مليون دونما من أصحابه الشرعيين(القبائل البدوية) هذا كمرحلة أولى، أما في المرحلة الثانية فقد صادروا حوالي 3 مليون دونُم. ولم يبق للفلسطينيين سوى ما يعادل 3 ملايين دونما فقط، وما تزال سلطات الاحتلال تلاحقهم على ذلك. ولفرض وقائع على الأرض لتنفيذ هذا المشروع وتهجير السكان الفلسطينيين أصحاب هذه الأراضي فقد قامت سلطات الاحتلال بنقل العديد من القواعد العسكرية إلى هذه المنطقة بالإضافة إلى نقل مقر الاستخبارات العسكرية الصهيونية من تل أبيب إلى منطقة النقب لتنفيذ هذا المشروع الاستعماري.

3- **المشروع الثالث** : ويقع هذا المشروع داخل ما تبقى من فلسطين أي الضفة الغربية. وهذا يقسم إلى عدة

Palestinian north and inside the occupied Palestine 1948. This Zionist believed there was a defect in the demographic balance in this region, and that Palestinian residents were increasing significantly, a thing rejected by the Zionist occupation authorities. Therefore, the occupation authorities confiscated large areas of land (which were allocated by the British occupation authorities at the time of the British mandate as training areas) and transformed them into areas dedicated to build colonies, in order to modify what is so-called the demographic balance in this region, to achieve Zionist majority, as they themselves say, knowing that those lands were originally Palestinian.

2- The second project

It is what so-called "Bravar project" in the Palestinian Negev region, in the surrounding area of Beersheba city and its adjacent villages. Whereas the occupation authorities confiscated 15 million dunums of land from its rightful owners (Bedouin tribes) as a first stage. In the second stage, they confiscated around 3 million dunums. The Palestinians had nothing left but 3 million dunums. However, the occupation authorities still go after them on that. To impose facts on the ground in order to implement this project and to displace the Palestinian people who own these lands, the occupation authorities moved many of military bases to this area in addition to moving the headquarters of the Zionist military intelligence from Tel Aviv to the Negev area in order to implement this colonial project.

3- The third project

This project is located inside what has been left of Palestine, that is the West Bank. This is divided into several sections.

A- Judaization project of the city of Jerusalem. We notice that most of the settlement projects, especially at this stage, are focused on the city of Jerusalem and its surroundings. The occupation authorities had

أقسام.

أ- **مشروع تهويد مدينة القدس.** نلاحظ أن معظم المشاريع الاستيطانية وخاصة في هذه المرحلة بالذات منصبة على مدينة القدس ومحيطها، حيث قامت سلطات الاحتلال ببناء 16 مستعمرة في محيط المدينة لتطويقها بشكل كامل ومن جميع الجهات، وذلك لفصلها عن جسم الضفة الغربية بشكل كامل، وهي من الناحية العملية قد تم فصلها، وأصبحت الضفة الغربية عبارة عن ثلاثة أجزاء كبيرة، المنطقة الشمالية وتبدأ من شمال مدينة القدس حتى منطقة بيسان. والمنطقة الوسطى تبدأ من شمال مدينة القدس حتى جنوب مدينة بيت لحم على مشارف محافظة الخليل من الجهة الشمالية. والمنطقة الجنوبية تبدأ من جنوب بيت لحم حتى أقصى جنوب الضفة الغربية محافظة الخليل شمال بئر السبع. ولا يربط الجزء الشمالي مع الجزء الجنوبي سوى شارع واحد فقط وهو الشارع رقم 40 والذي لا يزيد عرضه عن 16 متر، كما قامت سلطات الاحتلال ببناء جدار الابرتهايد حول مدينة القدس وإن الكثير من العائلات الفلسطينية تم فصلها عن بعضها عن البعض.

أما في داخل مدينة القدس فقد قامت سلطات الاحتلال بإقامة العديد من المشاريع الصهيونية في محيط الحرم القدسي الشريف بل أيضا تحته. وإقامة العديد من البؤر الاستعمارية داخل البلدة القديمة، فبعد أن كانت مساحة البلدة القديمة 900 دونم لم يبق للفلسطينيين سوى 150 دونم؛ أي المناطق المأهولة فقط. وقامت سلطات الاحتلال بجلب العديد من العائلات الصهيونية الى قلب مدينة القدس لجعل السكان الفلسطينيين أصحاب الأرض عبارة عن أقلية بحيث إن هذا المخطط يهدف الى جعل السكان الفلسطينيين لا تزيد نسبتهم عن 12% في هذه المدينة المقدسة .

ب- **مشروع منطقة الأغوار:** تشكل هذه

constructed 16 colonies around the city in order to fully surround it from all sides to separate it from the West Bank completely, and they did separate it practically. The West Bank became three big parts, firstly, the northern region which starts from the north of Jerusalem to Bisan area. Secondly, the central region which starts from the north of Jerusalem to the south of Bethlehem city on the outskirts of Hebron governorate from the northern side. Lastly, the southern area which starts from the south of Bethlehem to the far south of the West Bank, the governorate of Hebron in the north of Beersheba. The northern part is connected with the southern side with only one street, the street number 40 which is not more than 16 meters wide. The occupation authorities also constructed the apartheid wall around the city of Jerusalem and many Palestinian families were separated from each other.

As for within the city of Jerusalem, the occupation authorities established many of the Zionist projects around Al-Haram Al- Sharif and even beneath it. And established several colonial outposts within the old city. After the land area of the old city was 900 dunums, there were nothing left for the Palestinians but 150 dunums, that is, the inhabited areas only. The occupation authorities brought many Zionist families into the heart of the city in order to make the Palestinians who own the land as a minority. This plan aimed to make the Palestinian people percentage does not more than 12% in this holy city.

B- The Jordan Valley project:

This area is the food basket for

المنطقة السلة الغذائية للسكان الفلسطينيين ولأنها كذلك ففي العام 1978 قامت سلطات الاحتلال بمصادرة 33% من منطقة الأغوار وأعلنت عنها مناطق عسكرية مغلقة. وتبدأ هذه المصادرات من شمال البحر الميت حتى شمال فلسطين بمحاذاة نهر الأردن من الجهة الغربية. وفي العام 1996 أصدرت سلطات الاحتلال 16 أمرا عسكريا في يوم واحد. حيث صادرت سلطات الاحتلال بموجب هذه الأوامر ما مساحته 250 ألف دونم من منطقة مسافر بني نعيم ومسافر يطا والظاهرية في محافظة الخليل.

وفي العام 2009 أصدرت سلطات الاحتلال أمرا عسكريا آخر يقضي بمصادرة 19682 دونم تبدأ من جنوب البحر الميت حتى مشارف بلدتي سعير والشيوخ. والسبب في مصادرة منطقة الأغوار ومسافر يطا وسعير والشيوخ من أجل تنفيذ خطة ألون الصادرة في العام 1970 والتي تقضي بمصادرة شريط من الأراضي الفلسطينية يتراوح عرضه ما بين 13 إلى 15 كيلو مترا يبدأ من شمال الضفة الغربية حتى جنوبها بمحاذاة نهر الأردن والبحر الميت حتى يصل إلى الشرق من بلدة الظاهرية.

ج- الملاحظ في خارطة الهدنة الموقعة في العام 1947 نجد أن هناك فتحتان في خط الهدنة في المنطقة الجنوبية لمحافظة الخليل. الأولى جنوب غرب الرماضين، والثانية جنوب شرق يطا. هذا دليل على أن مشروع برافر في النقب الفلسطيني مرتبط بالمشروع الاستيطاني الصهيوني في جنوب الضفة الغربية، وبالتالي نجد أن سلطات الاحتلال الصهيوني تقوم منذ عدة سنوات وحتى اللحظة ببناء العديد من المستعمرات على ما يسمى بالخط الأخضر أو ما يسمى بحدود 1967. وذلك لطمس معالم هذا الخط. وخلق تواصل إقليمي بين الداخل الفلسطيني عام 1948 وبين الضفة الغربية المحتلة عام 1967.

Palestinian people, because of that, in 1978, the occupation authorities confiscated 33% from the Jordan valley area and announced it closed military zones. These confiscations start from the north of the Dead sea to the north of Palestine along the Jordan river from the western side. in 1996, the occupation authorities issued 16 military orders in a single day. The occupation authorities, under these orders, confiscated 250 thousand dunums from Masafir Bani Naim, Masafir Yatta and Al-Dhahiriya in Hebron governorate.

In 2009, the occupation authorities issued another military order to confiscate 19682 dunums starting from the south of the Dead sea to the outskirts of Sa'ir and Ash-Shuyukh towns. The reason for confiscating the Jordan valley area, Masafir Yatta, Sa'ir and Ash-Shuyukh is to implement Alon's plan which was issued in 1970 and which provides for the confiscation of a strip of Palestinian land whose width ranges between 13 to 15 kilometer starting from the north to the south of the West Bank along with the Jordan river and the Dead sea till it reaches the east of
Al-Dahiriya town.

C- In the armistice map singed in 1947, we can find that there are two openings in the armistice line in the southern area of Hebron Governorate. The first opening is in the southwest of Al-Ramadin, and the second one is in the southeast of Yatta. This is an evidence that Bravar project in the Palestinian Negev is connected with the Zionist settlement project in the south of the West Bank. Therefore, we find that the Zionist occupation authorities constructs

many colonies on what so-called “the green line” or “1967 borders” for many years till now. This aims to obliterate the milestones of this line and create a regional contact between the Palestinian interior in 1948 and the West Bank occupied in 1967.

D- Central and Northern West Bank project:

The occupation authorities have set up many other colonies and outposts, and later on, they have gathered these colonies and outposts in big colonial blocs similar to Ariel, Gush Etzion and other settlement blocs.

The pretexts of confiscating lands

There are several pretexts created by the occupation authorities in order to confiscate Palestinian lands.

1- What so-called “state property”:

Unfortunately, the majority of lawyers don’t know what “state property” means, which is driven by the occupation authorities to us. The occupation authorities issue the military order number 59 and according to it, they confiscate thousands of dunums under the pretext of “state property”. But the true definition for what is known as “state property”, which I put between brackets (what so-called “state property” is the area on which the Israeli law effects). We are under the Israeli occupation, not under the Israeli law. So, this pretext is void and the lawyers must understand that.

2- Undeclared state property.

Which means that the occupation authorities made plans for 1400000 one million and 400

د- **مشروع وسط وشمال الضفة الغربية** : أقامت سلطات الاحتلال العديد من المستعمرات والبؤر الاستيطانية الأخرى، وفيما بعد قامت بجمع هذه المستعمرات والبؤر الاستيطانية في كتل استعمارية كبيرة على غرار كتلة ارائيل وغوش عتصيون وغيرها من الكتل الاستيطانية الأخرى .

ذرائع مصادرة الأراضي .

هناك عدة ذرائع ابتدعتها سلطات الاحتلال لمصادرة الأراضي الفلسطينية

1- **ما يسمى بأملاك الدولة** : للأسف أن غالبية المحامين لا يعرفون ما معنى أملاك الدولة التي تسوقه علينا سلطات الاحتلال. حيث تصدر سلطات الاحتلال الأمر العسكري رقم 59 وتصادر بموجبه آلاف الدونمات بحجة أملاك الدولة. لكن التعريف الصحيح لما يعرف بأملاك الدولة، لكني أضعه بين قوسين (ما يسمى بأملاك الدولة هي المساحة التي يقع عليها القانون الإسرائيلي) فنحن تحت الاحتلال الإسرائيلي وليس تحت القانون الإسرائيلي. إذا هذا الادعاء باطل ويجب على المحامين فهم ذلك.

2- **أملاك دولة غير معلنة** : ما يعني أن سلطات الاحتلال قامت بعمل مخططات لحوالي 1400000 مليون وأربعمائة ألف دونم دون الإعلان عنها بالمصادرة. بل تقوم بمنع أصحابها بمزاولة أعمالهم في هذه الأراضي من زراعة أو بناء وإقامة أية مشاريع أخرى. متى يمر عليها 3 سنوات دون استغلال لهذه الأراضي من أصحابها لينطبق عليها القانون العثماني) كل أرض مضى عليها 3 سنوات دون استغلالها من قبل أصحابها تعود ملكيتها للدولة .

3- **أهداف عسكرية** : ويعني ذلك الأراضي التي تصادرها سلطات الاحتلال من أجل مناطق التدريبات

thousand dunums without announcing it by confiscation. Rather, they prevent its owners from working in these lands in planting or building or establishing any other projects. When three years pass without using these lands by its owners, the Ottoman law applies to it (every land that passes three years without being used by its owners belongs to the state).

3- Military goals.

That means the lands which are confiscated by the occupation authorities for military exercises. And often, these lands are in remote places.

4- Military purposes:

Which means the lands which are confiscated by the occupation authorities in order to set up camps for the occupation army and to set up military towers for surveillance.

5- Quarries and crushers:

Some of the influential people in the occupation government press on the occupation authorities to make investment projects for them in this sector. Therefore, the occupation authorities confiscate the Palestinian lands for this purpose, and what so-called "civil administration officers help them in investing and often share with them and in the end, stealing the Palestinian fortunes.

6- What so-called "natural reserves":

In the West Bank, there are more than 5% announced by the occupation authorities as natural reserves under the pretext of preserving the environment and

العسكرية. وغالبا من تكون هذه الأراضي في الأماكن النائية.

4- **الأغراض العسكرية** : والمقصود بها هنا هي الأراضي التي تصادرها سلطات الاحتلال من أجل إقامة معسكرات لجيش الاحتلال. وإقامة الأبراج العسكرية للمراقبة.

5- **المحاجر والكسارات** : يقوم بعض الأشخاص النافذين في حكومة الاحتلال بالضغط على سلطات الاحتلال بعمل مشاريع استثمارية لهم في هذا القطاع وبالتالي تقوم سلطات الاحتلال بمصادرة الأراضي الفلسطينية لهذا الغرض ويقوم ما يسمى بضباط الإدارة المدنية بمساعدتهم على الاستثمار بل ومشاركتهم في كثير من الأحيان وفي النهاية سرقة الثروات الفلسطينية .

6- **ما يسمى بالمحميات الطبيعية** : يوجد في الضفة الغربية أكثر من 5% أعلنت عنها سلطات الاحتلال عن أنها محميات طبيعية وبحجة الحفاظ على البيئة وبعض الحيوانات البرية ولكن في الواقع هي عبارة عن احتياط استيطاني، وقد أطلقت سلطات الاحتلال على أجزاء من هذه الأراضي الكوريدور. لكي تقوم بالاستيلاء عليها مستقبلا لشق شوارع التفافية وربط المستمرات والبؤر الاستيطانية الأخرى بعضها مع بعض. وعلى سبيل المثال لا الحصر كان هناك ما مساحته 232 دونم من أراضي قرية فقيقيس إحدى قرى دورا حيث أسكن أنا شخصيا وكانت تسمى محمية نجو هوت، حيث قامت سلطات الاحتلال قبل عدة سنوات بمصادرتها لخلق تواصل إقليمي بين مستعمرة ناحل نجهوت والبؤرة الاستعمارية الواقعة إلى الغرب منها وتدعى جفعات هبوستان .

حجم الاستيطان الصهيوني في الضفة الغربية المحتلة

بلغ حجم الاستيطان في الضفة الغربية أكثر من 65% من مساحة الضفة وموزع كالتالي :

some of the wild animals, but in fact, they are a settlement reserve. The occupation authorities named parts of these lands as "corridor" in order to take it in the future to create bypass streets and to connect the other colonies and outposts with each other. For example, there was an area of 232 dunums of Fuqeiqis village, one of Dura villages where I live personally. It was called "Nago Hot Preserve". Before many years, the occupation authorities confiscated it in order to create a regional contact between Nahel Naghot colony and the colonial outpost which is located in the west of it, and it is called "Jefa'at Hobostan".

The Zionist settlement amount in the occupied West Bank

The amount of the Zionist settlement in the West Bank is more than 65% of the total area of the West Bank. It is distributed as follows:

1- Occupation army camps.
2- Colonies. Including civilian, agricultural and industrial colonies.
3- Quarries and crushers.
4- Special industrial zones.
5- Military training areas.
6- Natural reserves.
7- Bypass streets. As for streets, the occupation authorities constructed 1400 km of bypass streets in the width and length of the West Bank. There is also another plan for constructing another 1300 km. The racial occupation authorities called some of these streets "the cleansed streets", which means that the Palestinians are not allowed to drive

1- معسكرات لجيش الاحتلال .

2- مستعمرات. منها ما هو مدني، ومنها ما هو زراعي. ومستعمرات صناعية .

3- محاجر وكسارات .

4- مناطق صناعية خاصة .

5- مناطق تدريبات عسكرية .

6- محميات طبيعية .

7- شوارع التفافية. بالنسبة للشوارع فقد قامت سلطات الاحتلال بشق 1400 كم شوارع التفافية في طول الضفة الغربية وعرضها. وهناك مخطط آخر لشق 1300 كم أخرى. وقد أطلقت سلطات الاحتلال العنصرية على بعض من هذه الشوارع اسم الشوارع المعقمة، بمعنى أنه لا يسمح للفلسطينيين السير على هذه الشوارع وكأنهم فيروسات وتبلغ مساحة الأراضي لأجل الشوارع الالتفافية الموجودة حوالي 135 ألف دونم .

هدم المباني الفلسطينية من قبل الاحتلال

تدعي سلطات الاحتلال دائما بأن هذه المباني التي يقيمها الفلسطينيون أقيمت على ما يسمى بأملاك الدولة أو في المناطق المصنفة (سي) أو أنها أقيمت بدون ترخيص . لكن الهدف الأساسي من وراء ذلك كله هو أن سلطات الاحتلال لا تريد أن تتوسع القرى والبلدات الفلسطينية بشكل أفقي لأن ذلك استغلال لقسم كبير من الأراضي وهذا ما ترفضه سلطات الاحتلال .

ومنذ بداية الاحتلال الصهيوني للضفة الغربية في العام 1967 حتى يومنا هذا قامت سلطات الاحتلال بهدم أكثر من 38 ألف منزل ومزرعة أو منشأة . والمعروف عن سلطات الاحتلال تقوم باصدار من 1000 إلى 1500 إخطار وقف

on these streets as if they are viruses. The area of lands intended for the existing bypass streets is around 135 thousand dunums.

The demolishing of Palestinian buildings by the occupation

The occupation authorities always claim that these buildings which are built by the Palestinians are established on what so-called "state property" or the classified areas (C) or established without permit. But, the main purpose behind all of this is that the occupation authorities don't want the Palestinian villages and towns to extend horizontally because that is a big exploitation of lands and that is what the occupation authorities refuse.

Since the beginning of the occupation of the West Bank in 1967 till the present day, the occupation authorities demolished more than 38 thousand buildings, farms and facilities. What is known about the occupation authorities is that they issue from 1000 to 1500 notices to stop building and demolish notices every year. They demolish from 500 to 1000 homes every year. But, this pace increased lately and exceeded these numbers because there is a green light from the United States of America which has given what it does not own to those who do not deserve, that is, the Zionist entity (that is the Palestinian lands) as a gift for the occupation.

This is very briefly what so-called "the democratic state" in the eyes of those who don't have eyes and that is for information.

بناء وإخطارات هدم في كل عام. وتقوم بهدم من 500 إلى 1000 منزل في كل عام. ولكن هذه الوتيرة ازدادت في الآونة الأخيرة وتجاوزت هذه الأرقام. لأن هناك ضوءً أخضر من قبل الولايات المتحدة الأمريكية التي منحت ما لا تملكه إلى من لا يستحقه أي الكيان الصهيوني (وهي الأراضي الفلسطينية) كهدية للاحتلال .

هذا باختصار شديد عما تقوم به ما تسمى الدولة الديموقراطية في عيون من لا عيون له وذلك للعلم.